



**HUKUM PEMERINTAHAN DESA
DAN KELURAHAN**

HUKUM PEMERINTAHAN DESA DAN KELURAHAN

SARKAWI, SH., MH.

SARKAWI, SH., MH.



HUKUM
PEMERINTAHAN DESA
dan **KELURAHAN**

HUKUM PEMERINTAHAN DESA *dan* KELURAHAN

SARKAWI, SH., MH.



Mataram University Press

Judul:
HUKUM PEMERINTAHAN DESA DAN KELURAHAN

Penulis:
SARKAWI, SH.,MH.

Editor :
Haeruman Jayadi, SH.MH

Layout:
Tim Mataram University Press

Design Sampul:
Zul Hermasyah
Ramdoni

Design Isi:
Fatia Hijrianti
AlBadawi

Penerbit:

Mataram University Press
Jln. Majapahit No. 62 Mataram-NTB
Telp. (0370) 633035, Fax. (0370) 640189, Mobile Phone +628111444499
e-mail: upt.mataramuniversitypress@gmail.com
website: www.uptpress.unram.ac.id.

Cetakan Pertama, 17 Agustus 2022

Mataram University Press: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Hukum Pemerintahan Desa dan Kelurahan
= Sarkawi, SH.,MH.=
Mataram University Press, 2022
402 + xvi hlm. 15,5 cm x 23,5 cm

ISBN: 978-623-5301-25-9

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang memperbanyak, sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk dan dengan cara apapun, tanpa izin penulis dan penerbit.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, buku mata kuliah Hukum Pemerintahan Desa dan Kelurahan ini dapat diselesaikan walau dalam jangka waktu yang panjang. Proses penyusunan isi, editing, layout, revisi berkali-kali disertai kesibukan Penulis menjadi penyebabnya, kendati demikian, diharapkan buku ini benar-benar bermanfaat untuk ummat.

Buku ini penulis susun agar dapat mempermudah mahasiswa belajar mata kuliah Hukum Pemerintahan Desa dan Kelurahan. Buku ini memuat 12 (dua belas) sebagai materi Hukum Pemerintahan Desa dan Kelurahan. Isi Bab-bab tersebut antara lain: (1) Pengertian Pemerintahan Daerah dan Desa ; (2) Sejarah Pengaturan Desa Dalam Tata Hukum Indonesia; (3) Kedudukan dan Kewenangan Desa; (4) Penataan Desa; (5) Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Peraturan Desa; (6) Hak dan Kewajiban Desa dan Masyarakat Desa; (7) Pembangunan Desa, Kawasan Perdesaan dan Kerjasama Desa; (8) Keuangan Desa dan Aset Desa; (9) Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa); (10) Lembaga Kemasyarakatan Desa Dan Lembaga Adat Desa; (11) Pembinaan dan Pengawasan Desa; (12) Kelurahan.

Penulis berharap, buku ini dapat berkontribusi positif terhadap implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut dengan

UU Desa) dan mendorong langkah-langkah konkret dalam menanggapi isu-isu penting yang berkaitan dengan keberadaan desa dan kelurahan.

Buku ini merupakan terbitan awal yang fokus pada implementasi peraturan perundang-undangan Desa dan kelurahan. Buku ini disusun dengan memuat tema-tema Desa dan Kelurahan sesuai nama mata kuliah perguruan tinggi. pembahasan dalam buku ini akan terus dimutakhirkan melalui serangkaian edisi revisi, terhadap kekurangan-kekurangan, termasuk mengenai pasal yang belum jelas, multi tafsir atau kontradiktif dengan peraturan lainnya.

Penulis sadar, buku ini jauh dari kesempurnaan, ini disebabkan karena keterbatasan pengetahuan Penulis sebagai manusia biasa. Untuk itu, mohon saran yang membangun demi kesempurnaan penyusunan buku ini pada edisi revisi. Akhirul kalam, semoga buku ini dapat bermanfaat bagi kita semua, khususnya bagi para pembacanya.

Mataram, 17 Agustus 2022
Penulis,

ttd

Sarkawi, SH,MH.

DAFTAR ISI

	HAL
HALAMAN SAMPUL	i
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
BAB 1. PENGERTIAN PEMERINTAHAN DAERAH DAN DESA.....	1
A. Pengertian Pemerintahan	1
1. Arti Pemerintah.....	1
2. Arti Pemerintahan.....	3
B. Pengertian Pemerintahan Daerah	7
C. Pengertian Pemerintahan Desa	11
1. Istilah Desa	11
2. Pengertian Desa.....	12
D. Pemerintahan Desa.....	18
BAB 2. SEJARAH PENGATURAN DESA DALAM TATA HUKUM INDONESIA	27
A. Sejarah Pengaturan Desa dalam Tata Hukum Indonesia	27
1. Zaman Hindia Belanda Hingga Awal Kemerdekaan.....	27
2. Era Orde Baru	31

3. Era Reformasi	32
B. Lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.....	34
1. Urgensi dan Tujuan	34
2. Gagasan Awal Pembentukan Undang- Undang Desa	38
3. Perkembangan Wacana di DPR.....	39
4. Pembahasan di DPR.....	41
C. Himpunan Peraturan tentang Desa.....	61
1. Undang - Undang Desa	61
2. Peraturan Pemerintah	61
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri.....	62
4. Peraturan Menteri Keuangan.....	63
5. Peraturan Menteri Desa.....	64
6. Surat Keputusan Bersama	66
BAB 3. KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DESA	67
A. Lingkup Kedudukan Desa	67
1. Pengaruh Kedudukan Desa terhadap Kewenangan	73
2. Kedudukan Desa sebagai Subyek Pembangunan.....	73
B. Jenis Desa	74
C. Kewenangan Desa.....	76
1. Kewenangan Asal-usul dan Kewenangan Lokal Skala Desa	83
2. Peran Pemerintah Desa dalam Menjalankan Kewenangan.....	83
3. Kewenangan Desa dalam Subyek Pembangunan.....	85
D. Asas Pengaturan Desa.....	86
E. Tujuan Pengaturan Desa.....	88

BAB 4.	PENATAAN DESA.....	91
	A. Subyek Penataan Desa.....	93
	B. Evaluasi Penataan Desa	94
	C. Tujuan Penataan Desa	94
	D. Ruang Lingkup Penataan Desa	97
	E. Prasyarat Penataan Desa.....	98
	F. Pembentukan Desa	98
	G. Pembentukan Desa di Kawasan yang Bersifat Khusus dan Strategis	102
	H. Penghapusan Desa.....	104
	I. Penggabungan Desa.....	107
	J. Perubahan Status	108
	K. Mekanisme Penataan Desa.....	111
BAB 5.	PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA DAN PERATURAN DESA.....	115
	A. Asas Penyelenggaraan pemerintahan Desa.....	116
	B. Kepala Desa.....	124
	1. Tugas, Hak, dan Wewenang.....	124
	2. Kewajiban dan Larangan Kepala Desa.....	131
	3. Pemilihan Kepala Desa.....	138
	4. Pemberhentian Kepala Desa	149
	5. Sanksi Kepala Desa.....	158
	C. Perangkat Desa.....	163
	1. Kedudukan dan Tugas	163
	2. Pengangkatan dan Pemberhentian...	164
	3. Larangan	165
	4. Penghasilan Perangkat Desa.....	167

5.	Keterlibatan Kepala Desa dan Perangkat Desa dalam Politik Praktis.....	173
6.	Penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa.....	173
D.	Musyawarah Desa.....	175
1.	Hal-Hal Strategis.....	181
2.	Pelaksanaan dan Pembiayaan Musdes.....	182
E.	Badan Permusyawaratan Desa	183
1.	Fungsi	184
2.	Keanggotaan.....	186
3.	Hak dan Kewajiban	190
4.	Larangan	192
5.	Mekanisme Pengambilan Keputusan 194	
F.	Peraturan Desa.....	196
1.	Eksistensi Peraturan Desa	197
2.	Pembuatan Perdes	206
BAB 6.	HAK DAN KEWAJIBAN DESA DAN MASYARAKAT DESA.....	217
A.	Hak dan Kewajiban Desa.....	218
B.	Hak dan Kewajiban Masyarakat Desa ...	222
BAB 7.	PEMBANGUNAN DESA, KAWASAN PERDESAAN, DAN KERJASAMA DESA.....	233
A.	Pembangunan Desa	234
B.	Perencanaan Pembangunan Desa.....	236
1.	Perencanaan Pembangunan Tingkat Desa dan Kabupaten/ Kota.	241
2.	RPJM Desa dengan RPJMD	243

C. Pelaksanaan Pembangunan Desa	243
D. Pengawasan Pembangunan Desa	245
1. Evaluasi Pembangunan Desa	246
2. Hak Warga Melakukan Pengawasan	247
3. Kewajiban Pemerintah Desa atas Informasi Publik.	247
4. Penanganan Keluhan di Tingkat Desa.	247
E. Pembangunan Kawasan Perdesaan.....	248
1. Definisi dan Ruang Lingkup	250
2. Peran Pemerintah Desa dan Partisipasi Masyarakat Desa.....	251
3. Sinkronisasi Pembangunan Kawasan Perdesaan dengan Penataan Ruang dan Perlindungan Lahan Pertanian.	251
4. Izin Investasi ke Desa dalam Pembangunan Kawasan Perdesaan..	252
5. Keterlibatan Masyarakat Dan Pemerintah Desa dalam Pembangunan Kawasan Perdesaan.	253
6. Batasan Pembangunan Kawasan Perdesaan Berskala Lokal Desa.	253
F. Sistem Informasi Desa	253
1. Pengelolaan Sistem Informasi Desa (SID).....	255
2. Manajemen Sistem Informasi Desa ..	256
G. Kerjasama Desa	256
1. Model Kerjasama Desa	257
2. Kewenangan Desa Melakukan Kerjasama Desa.....	260

	3. Kerjasama Antar-Desa Dengan Pihak Ketiga	260
BAB 8.	KEUANGAN DESA DAN ASET DESA.....	263
	A. Lingkup Keuangan Desa	264
	B. Pendapatan Desa	268
	1. Pendapatan Asli Desa.....	271
	2. Alokasi APBN untuk Desa	272
	3. Bagian Hasil Pajak dan Retribusi Daerah	273
	4. Alokasi Dana Desa	274
	5. Bantuan Keuangan dari Provinsi dan Kabupaten/ Kota.....	275
	6. Hibah dan Sumbangan yang Tidak Mengikat Dari Pihak Ketiga	275
	7. Lain-lain Pendapatan Desa yang Sah	276
	C. Belanja Desa.....	276
	D. Pengelolaan Keuangan Desa.....	284
	1. Bentuk Pengelolaan Keuangan Desa.....	284
	2. Sistem Pengendalian Intern	285
	E. Aset Desa	286
BAB 9.	BADAN USAHA MILIK DESA (BUM Desa)....	291
	A. Pendirian Badan Usaha Milik Desa.....	292
	B. Pengembangan dan Pemanfaatan Hasil Badan Usaha Milik Desa	299
	1. BUM Desa sebagai Sumber Dana untuk meningkatkan Pendapatan Desa.....	300
	2. BUM Desa sebagai Pemicu Pemenuhan Kebutuhan Masyarakat	300

3.	BUM Desa sebagai ajang Pembangun Desa Secara Mandiri	301
4.	BUM Desa sebagai Alat mensejahterakan masyarakat di Desa.....	302
BAB 10.	LEMBAGA KEMASYARAKATAN DESA, DAN LEMBAGA ADAT DESA	303
A.	Lingkup Lembaga Kemasyarakatan Desa.....	305
1.	Pembentukan Lembaga Kemasya- rakatan.....	307
2.	Batasan Kedudukan dan Aktifitas Lembaga Kemasyarakatan Desa	308
B.	Lembaga Adat Desa.....	311
1.	Ketentuan Khusus Desa Adat.....	312
2.	Penataan Desa Adat	313
3.	Kewenangan Desa Adat	320
4.	Pemerintahan Desa Adat.....	323
5.	Peraturan Desa Adat	326
BAB 11.	PEMBINAAN DAN PENGAWASAN DESA	329
A.	Lingkup Pembinaan Dan Pengawasan Desa.....	330
B.	Pendelegasian Pembinaan Dan Pengawasan.....	331
C.	Pembinaan dan Pengawasan oleh Pemerintah.....	332
1.	Penyusunan Pedoman.....	333
2.	Melakukan Pendidikan dan Pelatihan Kepada Aparatur Pemerintahan Desa.	333
3.	Menetapkan Bantuan Keuangan Langsung Kepada Desa	334

4.	Memberikan Penghargaan.....	334
5.	Mendorong Percepatan Pembangunan Perdesaan.....	335
D.	Pembinaan dan Pengawasan oleh Pemerintah Daerah Provinsi	335
1.	Peningkatan Kapasitas Pemerintah Kabupaten.....	336
2.	Peningkatan Kapasitas SDM di Tingkat Desa.....	336
3.	Melakukan Bimbingan Teknis Tertentu yang tidak Mungkin Dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.	337
E.	Pembinaan dan Pengawasan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota	337
1.	Peningkatan Kapasitas SDM di Tingkat Desa.....	339
2.	Melakukan Upaya Percepatan Pembangunan Perdesaan.	342
BAB 12.	KELURAHAN	343
A.	Pengertian Kelurahan.....	343
B.	Dinamika Pengaturan Kelurahan.....	344
1.	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan	346
2.	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan	348
3.	UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.	351
4.	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah	352

C. Eksistensi dan Karakteristik Pemerintahan Kelurahan.....	353
D. Peran dan Fungsi Kelurahan	360
1. Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan	360
2. Bidang Pembangunan	365
3. Bidang Pembinaan Kemasyarakatan.....	372
4. Bidang Pemberdayaan Masyarakat ..	374
E. Obyek Pengaturan Kelurahan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan	378
1. Penataan Kelurahan.....	379
2. Penggabungan Kelurahan.....	381
3. Penyesuaian Kelurahan.....	382
4. Kedudukan Kelurahan dan Tugas Lurah	384
5. Persyaratan Menjadi Lurah	384
6. Pemberdayaan, Pendampingan Masyarakat Kelurahan, dan Lembaga Kemasyarakatan.....	385
7. Pendanaan Kelurahan.....	385
8. Pakaian Dinas	387
9. Pembinaan dan Pengawasan Kelurahan.....	387
DAFTAR PUSTAKA.....	391
DAFTAR SINGKATAN	401

BAB I

PENGERTIAN PEMERINTAHAN DAERAH DAN DESA

A. Pengertian Pemerintahan

1. Arti Pemerintah

Dalam ilmu pemerintahan dikenal adanya dua definisi/arti pemerintah yakni dalam arti sempit dan arti luas, dalam arti luas pemerintah didefinisikan sebagai Suatu bentuk organisasi yang bekerja dengan tugas menjalankan suatu sistem pemerintahan, sedangkan dalam arti sempit didefinisikan sebagai Suatu badan persekumpulan yang memiliki kebijakan tersendiri untuk mengelola, menjalankan manajemen, serta mengatur jalannya suatu sistem pemerintahan.¹

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pemerintah memiliki arti sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemerintah merupakan sebuah organisasi yang memiliki tugas dan fungsi untuk mengelola sistem pemerintah dan menetapkan kebijakan untuk mencapai tujuan negara.

¹ <https://pemerintah.net/arti-pemerintah/>, diunduh pada tanggal 6 desember 2020

Negara Indonesia merupakan sebuah negara yang demokratis, dan berlandaskan pada Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Indonesia menjalankan pemerintahan republik presidensial dan dengan sistem politik didasarkan pada Tria Politika yakni kekuasaan legeslatif, eksekutif, dan yudikatif. Untuk kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh pemerintah dan dikepalai oleh seorang presiden yang dipilih melalui pemilihan umum secara langsung oleh masyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintah, presiden dibantu beberapa menteri yang tergabung dalam suatu kabinet.

Dalam kaitannya dengan pemerintahan daerah, pemerintah Indonesia merupakan pemerintah pusat. Kewenangan pemerintah pusat mencakup kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan lainnya seperti: kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

Berikut beberapa pengertian pemerintah yang dapat di rangkum oleh penulis adalah:

1. Pemerintah adalah organisasi yang mempunyai kekuatan besar dalam suatu negara, mencakup urusan masyarakat, territorial dan urusan kekuasaan dalam rangka mencapai tujuan negara.
2. Pemerintah adalah segenap alat perlengkapan negara dan lembaga-lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan.

3. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kewenangan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu.²

2. Arti Pemerintahan

Ada dua pengertian tentang pemerintahan, yakni pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit.³ Pemerintahan dalam arti luas adalah terdiri dari tiga kekuasaan menurut “*trias politica dari Montesquiu*” yang terpisah satu sama lain (*separation des pouvoirs*) meliputi kekuasaan: legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Menurut van Vollenhoven, pemerintahan dalam arti luas (*bewindvoering*) atau “*regeren*” meliputi:

1. membuat peraturan (*regeling-wetgeving*)
2. pemerintahan/pelaksana (*bestuur*);
3. peradilan (*Rechtspraak*);
4. Polisi (*politie*).⁴

Oleh Koentjoro Purbopranoto keempat pemerintahan dalam arti luas dari Van Vollenhoven tersebut dinamakan “*caturpraja*”. Menurut Lemaire dalam bukunya “*Het Recht in Indonesie*”, pemerintahan dalam arti luas (*bewindvoering*) itu ada lima fungsi atau kekuasaan (*pancapraja*) yaitu:

1. penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*);
2. pemerintahan (*bestuur*);
3. polisi (*politie*);
4. peradilan (*rechtspraak*);
5. membuat peraturan.⁵

² <https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah>, diunduh pada tanggal 6 desember 2020

³ E. Utrecht II, op.cit. hlm. 12.

⁴ Koentjoro Purbopranoto, 1975. *Beberapa Catatan tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Alumni. Bandung. hlm. 40.

A.M. Donner, dalam bukunya "*Nederlands bestuursrecht*" (1963: 1), membagi pemerintahan dalam arti luas meliputi: (a) badan-badan pemerintahan pusat yang menentukan haluan Negara (*taakstelling*); (b) instansi-instansi pemerintahan yang melaksanakan keputusan pemerintahan pusat (*verwekenlijking van de taak*).⁶

Kedua, Pemerintahan dalam arti sempit. Menurut Van Vollenhoven, pemerintahan dalam arti sempit adalah hanya badan pelaksana (*executive, bestuur*) saja, tidak termasuk badan peradilan, badan pembuat undang-undang dan badan kepolisian.⁷

Van Poelje, Pemerintahan dalam arti sempit adalah sebagai organ/badan/alat perlengkapan negara yang disertai pemerintahan (*government/bestuur*). Pemerintahan dalam arti luas adalah sebagai fungsi yakni meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan oleh alat-alat pemerintahan (*bestuursorganen*) untuk mencapai tujuan pemerintahan (*administration*).⁸

Menurut Utrecht, pemerintahan dalam arti sempit (*executive, bestuur, bestuurszorg*) ialah administrasi negara.⁹ Jadi menurut Utrecht bahwa, penyelenggara administrasi negara adalah pemerintahan dalam arti sempit (eksekutif, pemerintahan, penyelenggara kesejahteraan umum).

Administrasi negara adalah pemerintahan dalam arti sempit yaitu lembaga pelaksana pemerintahan atau eksekutif (pemerintahan=*bestuur*, penyelenggaraan

⁵ W.L.G. Lemaire, 1968. *Nederlands Internationaal Privaatrecht*. Hoofdlijnen. A. W. Sijthoff. Leiden. hlm. 103.

⁶ Koentjoro Purbopranoto, op.cit. hlm. 73.

⁷ Ibid. hlm. 41.

⁸ Ibid

⁹ E. Utrecht II. op.cit. hlm. 79.

kesejahteraan umum = *bestuurszorg*, dan kepolisian); tidak termasuk badan peradilan (*yudikatif*) dan badan pembuat undang-undang (*legislatif*). Administrasi negara dalam arti luas mencakup kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislative.

Pemerintahan memiliki dua arti, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* atau *government*, yakni pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisiil atau alat-alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*bestuurvoering*), yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.¹⁰¹

Philipus M. Hadjon memberikan pendapatnya mengenai Pemerintahan sebagai berikut:

Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian: di satu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti “organisasi pemerintahan” (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Fungsi pemerintahan ini secara keseluruhan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan: keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-

¹⁰ Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hal. 41

undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para hakim tidak termasuk di dalamnya.¹¹

Menurut Suhady, pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect.* Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah Negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, etc* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya.³

Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat. Defenisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu mencakup 2 (dua) unsur utama yaitu: *pertama*, masalah bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, jadi termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum, dilihat dan dimengerti dari sudut kemanusiaan; *kedua*, masalah bagaimana sebaiknya memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam

¹¹ Philipus M. Hadjon, dkk., 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)* Gajahmada University Press, Yogyakarta, Cet. Kesembilan, hal. 6-8

hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.

B. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Pusat berdasarkan Ketentuan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Pusat selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan Daerah menurut Ketentuan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut Asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Meskipun Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak dapat mencampuri bidang Eksekutif. Eksekutif merupakan wewenang dan tanggung-jawab dari Kepala Daerah. Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ada pembagian tugas yang jelas.

Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya memimpin dalam bidang eksekutif dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bergerak dalam Bidang Legislatif.

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang sebagai badan eksekutif daerah. Artinya, lembaga eksekutif terdiri dari kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain¹².

Penyelenggaraan pemerintahan di Daerah diatur dalam BAB VI UUD 1945, yaitu dalam Pasal 18 yang menentukan bahwa daerah Indonesia dibagi atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk susunan dan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Hal tersebut diungkapkan karena sebagaimana bunyi ketentuan yang sudah jelas dituangkan dalam ayat-ayat dalam Pasal 18 UUD 1945 BAB VI tersebut sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten/kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

12 Haw Widjaja, 2001: 9).

4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan isi Pasal 18 UUD 1945 tersebut di atas, dinyatakan bahwa pemerintah daerah diatur dengan undang-undang. Adapun undang-undang yang dimaksud sejak Indonesia merdeka hingga sekarang telah mengalami beberapa kali perubahan undang-undang yang khususnya mengatur tentang pemerintahan daerah, seperti:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pokok Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 Tentang Pemerintahan Daerah Indonesia Timur.
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.
7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa:¹³

”Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” “Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”.

Berdasarkan pengertian tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selain sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, juga sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sehingga dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD bersama-sama dengan kepala daerah melaksanakan dan menjalankan fungsi pemerintahan daerah dengan tugas dan fungsinya yang berbeda-beda.

Dengan demikian pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

13 Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 125 Tahun 2004.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di atas, penyelenggaraan otonomi daerah sangat menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Disamping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah secara profesional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, keuangan pusat dan daerah.

Pemerintahan daerah merupakan subsistem dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, maka untuk mengupayakan terwujudnya keserasian penyelenggaraannya diperlukan pembinaan dan pengawasan dalam rangka menjaga tetap utuhnya wilayah dan tegaknya negara kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu maka pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan.

C. Pengertian Pemerintahan Desa

1. Istilah Desa

Istilah Desa, atau udik, menurut definisi "universal", adalah sebuah aglomerasi permukiman di area perdesaan (rural). Di Indonesia, istilah desa adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan, yang dipimpin oleh Kepala Desa. Sebuah desa merupakan kumpulan dari beberapa unit permukiman kecil yang disebut kampung (Banten, Jawa Barat) atau dusun (Yogyakarta) atau Banjar (Bali) atau jorong (Sumatra Barat). Kepala Desa dapat disebut

dengan nama lain misalnya Kepala Kampung atau Petinggi di Kalimantan Timur, Klèbun di Madura, Pambakal di Kalimantan Selatan, dan Kuwu di Cirebon, Hukum Tua di Sulawesi Utara.¹⁴

Sejak diberlakukannya otonomi daerah istilah desa dapat disebut dengan nama lain, misalnya di Sumatra Barat disebut dengan istilah nagari, di Aceh dengan istilah gampong, di Papua dan Kutai Barat, Kalimantan Timur disebut dengan istilah kampung. Begitu pula segala istilah dan institusi di desa dapat disebut dengan nama lain sesuai dengan karakteristik adat istiadat desa tersebut. Hal ini merupakan salah satu pengakuan dan penghormatan Pemerintah terhadap asal usul dan adat istiadat setempat.

2. Pengertian Desa

a. Menurut Para Ahli

Berbicara mengenai pengertian, menurut penulis, karena pengertian adalah alat untuk mengenali sesuatu dalam hal ini pengertian desa, pengertiannya tergantung dari sudut mana orang melihat dan mengenali sesuatu, sehingga memberikan pengertian tentang apa yang di ketahuinya. Oleh karena pengetahuan seseorang itu berbeda-beda maka acapkali kita menemukan pengertian yang berbeda2 dari suatu objek pembahasan.

Ada beberapa pengertian Desa menurut para ahli, yang penulis kemukakan dalam buku ini, antara lain:

¹⁴ https://id.wikipedia.org/wiki/Desa#Pemerintahan_Desa, diunduh pada tanggal 6 Desember 2020

1) Bambang Utoyo

Desa merupakan tempat sebagian besar penduduk yang bermata pencarian di bidang pertanian dan menghasilkan bahan makanan

2) R. Bintarto

Desa adalah perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis, sosial, ekonomis politik, kultural setempat dalam hubungan dan pengaruh timbal balik dengan daerah lain

3) Sutarjo Kartohadikusumo

Desa merupakan kesatuan hukum tempat tinggal suatu masyarakat yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri merupakan pemerintahan terendah di bawah camat

4) William Ogburn dan MF Nimkoff

Desa adalah kesatuan organisasi kehidupan sosial di dalam daerah terbatas.

5) S.D. Misra

Desa adalah suatu kumpulan tempat tinggal dan kumpulan daerah pertanian dengan batas-batas tertentu yang luasnya antara 50 – 1.000 are.

6) Paul H Landis

Desa adalah suatu wilayah yang jumlah penduduknya kurang dari 2.500 jiwa dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Mempunyai pergaulan hidup yang saling kenal mengenal antara ribuan jiwa
2. Ada pertalian perasaan yang sama tentang kesukuaan terhadap kebiasaan
3. Cara berusaha (ekonomi) adalah agraris yang paling umum yang sangat dipengaruhi alam sekitar seperti

iklim, keadaan alam, kekayaan alam, sedangkan pekerjaan yang bukan agraris adalah bersifat sambilan.

7) Egon E. Bergel

Desa merupakan setiap pemukiman para petani.

8) Saniyanti Nurmuharimah

Desa sebagai sebuah wilayah yang dihuni oleh masyarakat yang memiliki sistem pemerintahan sendiri.

9) P.J. Bournen

Desa yakni salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang yang hampir semuanya saling mengenal.

10) D. Anderson

Desa merupakan berbagai tempat yang memiliki jumlah penduduk paling sedikit 2.500 jiwa.

11) Rifhi Siddiq

Desa adalah suatu wilayah yang mempunyai tingkat kepadatan rendah yang dihuni oleh penduduk dengan interaksi sosial yang bersifat homogen, bermata pencaharian di bidang agraris serta mampu berinteraksi dengan wilayah lain di sekitarnya.

12) Koentjaraningrat

Desa yaitu beberapa komunitas kecil yang menetap tetap di suatu tempat.

13) I Nyoman Beratha

Desa sebagai berbagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan susunan asli yang memiliki badan pemerintah di dalam suatu wilayah kecamatan.

14) R.H Unang Soenardjo

Desa adalah suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah yang tertentu batas-batasannya, memiliki ikatan lahir dan batin yang sangat kuat, baik karena seketurunan maupun karena sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial, dan keamanan; memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama; memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri.

15) Vernor C. Finch dan Glenn T. Trewartha

Desa yakni beberapa tempat tinggal yang terdiri dari persawahan dan bangunan sederhana.

16) W.S. Thompson

Desa ialah salah satu tempat yang menampung penduduk.

17) George

Desa merupakan suatu pemukiman beberapa masyarakat yang masih alami.

18) KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia)

Desa ialah suatu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa) atau desa merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan.

19) Wikipedia

Desa ialah suatu aglomerasi permukiman di area perdesaan (rural). Di Indonesia, istilah desa adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia dibawah kecamatan, yang dipimpin oleh Kepala Desa.

b. Menurut Perundang-Undangan

Berdasarkan jenis Peraturan Perundang-undangan¹⁵, maka ulasan pengertian tentang desa di ambil oleh penulis dari beberapa peraturan perundang-undangan yang memuat tentang desa antara lain:

1) UU No. 22 tahun 1999

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten.

2) UU No. 5 tahun 1979

Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3) UU No. 32 Tahun 2004

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus tugas kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul addat istiadat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem pemerintahan nasional dan berada dikabupaten/kota.

¹⁵ Pengertian Peraturan Perundang-undangan menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah peraturan yang tidak hanya mencakup peraturan terkait UUD 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat melainkan juga mencakup perundang-undangan lain seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Perundangan yang lain.

4) UU No. 6 tahun 2014

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

5) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, disebut bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

6) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, BAB I Ketentuan Umum, Pasal 1, bahwa yang dimaksud dengan desa adalah: “Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak

tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

D. Pemerintahan Desa

Dalam BAB I Ketentuan Umum Pada Poin 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 disebutkan bahwa pengertian Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sementara itu pada poin 3 Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 disebutkan bahwa Pemerintah Desa adalah kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Pemerintahan desa merupakan lembaga perpanjangan pemerintah pusat memiliki peran yang strategis dalam pengaturan masyarakat desa/kelurahan dan keberhasilan pembangunan nasional. Karena perannya yang besar, maka perlu adanya peraturan-peraturan atau undang-undang yang berkaitan dengan pemerintahan desa yang mengatur tentang pemerintahan desa, sehingga roda pemerintahan berjalan dengan optimal. Pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa yakni terdiri atas sekretaris desa perangkat lainnya.

Kepala desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa, yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota, melalui Camat kepada BPD, kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggung jawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggung jawabannya, namun tetap

harus memberi peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggung jawaban yang dimaksud.

Sekertaris desa adalah salah satu perangkat desa bertugas mengurus administrasi di desa, misalnya membuat surat akta kelahiran atau surat keterangan. Sekretaris desa merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Untuk meningkatkan kinerja dari pemerintahan daerah termasuk pemerintahan desa, pemerintah pusat beberapa kali telah mengeluarkan Undang-Undang yang berkaitan dengan hal tersebut, diantaranya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini disebutkan:

1. Desa berdasarkan Undang-Undang ini adalah Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.
2. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Kepala Desa bertanggungjawab pada badan perwakilan desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati.
3. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat

- dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu Kepala Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.
4. Sebagai pewujudan demokrasi, di Desa dibentuk Badan Perwakilan Desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan belanja Desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa.
 5. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan Desa lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa. Lembaga dimaksud merupakan mitra Pemerintah Desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat Desa.
 6. Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, bantuan pemerintah dan Pemerintah Daerah, pendapatan lain-lain yang sah, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman Desa.
 7. Berdasarkan hak asal-usul Desa yang bersangkutan, Kepala Desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara/sengketa dari para warganya.
 8. Dalam upaya meningkatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat yang bercirikan perkotaan dibentuk Kelurahan yang berada di dalam daerah Kabupaten dan/atau Daerah kota.

Sedangkan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan:

1. Kelurahan dibentuk di wilayah Kecamatan dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah
2. Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dipimpin oleh Lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota
3. Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) lurah mempunyai tugas:
 - a. Pelaksanaan kegiatan pemerintah kelurahan
 - b. Pemberdayaan masyarakat
 - c. Pelayanan masyarakat
 - d. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
 - e. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas umum
4. Lurah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari PNS yang menguasai pengetahuan teknik pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan
5. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Lurah bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui camat
6. Lurah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dibantu oleh perangkat kelurahan
7. Untuk kelancaran tugas Lurah sebagaimana dimaksud ayat (3) dapat dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan oleh peraturan daerah

Kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk WNRI. Pemilihan Kepala Desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya

berlaku ketentuan hukum adat setempat. Jabatan kepala desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya satu kali masa jabatan berikutnya.

Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Desa mencakup:

1. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asalusul desa
2. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa
3. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota
4. Urusan pemeritahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa

Tugas pembantuan yang bersal dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia sehingga tugas tersebut dapat dilaksanakan dengan baik.

Isu-isu Utama Pemerintahan Desa

1. Kedudukan dan kewenangan desa
2. Perencanaan pembangunan desa
3. Keuangan desa
4. Demokrasi desa, khususnya akuntabilitas kepala desa seta posisi dan peran Badan Permusyawaratan Desa
5. Birokrasi desa (Sekdes, sistem kepegawaian, penggajian, kesejahteraan, dll)

Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, sedangkan Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat lainnya, yaitu sekretariat

desa, pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan, yang jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya setempat.¹⁶

Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, antara lain pengaturan kehidupan inasyarakat sesuai dengan kewenangan desa seperti, pembuatan peraturan desa, pembentukan lembaga kemasyarakatan, pembentukan Badan Usaha Milik Desa, dan kerja sama antar desa, urusan pembangunan, antara lain pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana prasarana fasilitas umum desa seperti, jalan desa, jembatan desa, irigasi desa, pasar desa, dan urusan kemasyarakatan, yang meliputi pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti, bidang kesehatan, pendidikan serta adat istiadat.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang dimaksud Desa adalah keatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan Adat istiadat setempat, yang diakui dan/dibentuk dalam Sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten Kota.

Sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa pengertian Desa adalah wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat.

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Pemerintah Desa diatur dengan:¹⁷

¹⁶ H. Rozali Abdullah, Pelaksanaan otonomi luas dengan pemilihan kepala Daerah secara langsung, Tahun 2005 oleh PT Raja Grafindo Persada Jakarta.

1. Inlandsche Gemeente Ordonnantie yang berlaku untuk Jawa dan Madura
2. Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten yang berlaku untuk luar Jawa dan Madura
3. Inlandsche Staatregeling (IS) Pasal 128 ialah landasan peraturan yang menyatakan tentang wewenang warga masyarakat desa untuk memilih sendiri kepala desa yang disukai masing-masing adat kebiasaan setempat
4. Herzein Indonesisch Reglement (HIR) dan Reglemen Indonesia Baru (RIB) isinya mengenai Peraturan tentang Hukum Acara Perdata dan Pidada pada pengadilan-pengadilan Negeri di Jawa dan Madura
5. Sesudah kemerdekaan peraturan-peraturan tersebut pelaksanaannya harus berpedoman pada pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Keputusan Rembuk Desa dan sebagainya.

Memang sebelum dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 maka tidak ada peraturan Pemerintah Desa yang seragam di seluruh Indonesia, misalnya ada yang berlaku di Pulau Jawa dan Madura dan ada pula diluar Pulau Jawa dan Madura. ¹⁸

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979
 - a. Pemerintahan Desa terdiri atas:
 1. Kepala Desa
 2. Lembaga Musyawarah Desa
 - b. Pemerintahan Desa dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa
 - c. Perangkat Desa terdiri atas:
 1. Sekertaris Desa

¹⁷<http://www.emakalah.com/2013/01/makalah-tentang-pemerintahan-desa.html#ixzz2gpiHgkgi>

¹⁸<http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Desa&oldid=70756>

2. Kepala-kepala Dusun
- d. Susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa dan perangkat desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (3) diatur dengan peraturan daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri
- e. Peraturan daerah yang dimaksud dengan ayat (4) baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang
 1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1979
 2. Peraturan daerah tingkat II/penjabaran
 3. Surat keputusan kepala daerah tingkat II (pelaksanaan)

Susunan Organisasi Pemerintahan Desa

- a. Pemerintah Desa terdiri atas
 1. Kepala Desa
 2. Lembaga Musyawarah Desa
- b. Pemerintah Desa dibantu oleh
 3. Sekretariat Desa
 4. Kepala dusun
- c. Sekretariat Desa terdiri atas:
 1. Sekretaris Desa sebagai pimpinan
 2. Kepala-kepala Urusan.
- d. Kedudukan Tugas Dan Fungsi Kepala Desa
 5. Kedudukan Kepala Desa:
 - a) Alat Pemerintah
 - b) Alat Pemerintah Daerah
 - c) Alat Pemerntah Desa
 6. Tugas Kepala Desa
 - a) Menjalankan urusan rumah tangganya
 - b) Menjalankan urusan pemerintahan dan pembinaan masyarakat

- c) Menumbuhkan dan mengembangkan semangat jiwa gotong royong
7. Fungsi Kepala Desa
- a) Kegiatan dalam rumah tangganya sendiri
 - b) Menggerakkan partisipasi masyarakat
 - c) Melaksanakan tugas dari pemerintah di atasnya
 - d) Keamanan dan ketertiban masyarakat
 - e) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pemerintah di atasnya.

Dengan demikian, Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa (yang meliputi Kepala Desa dan Perangkat Desa) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan Kelurahan, Desa memiliki hak mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan.

BAB 2

SEJARAH PENGATURAN DESA DALAM TATA HUKUM INDONESIA

A. Sejarah Pengaturan Desa dalam Tata Hukum Indonesia

1. Zaman Hindia Belanda Hingga Awal Kemerdekaan

Jejak pengaturan tentang Desa dapat ditelusuri jauh sebelum Indonesia merdeka. Kumpulan masyarakat yang terikat pada adat tertentu hidup di Desa-Desa atau nama lain sesuai dengan karakteristik setempat. Dalam hubungan organisasi pemerintahan Hindia Belanda, Desa diakui sebagai suatu kesatuan hukum yang berdasar pada adat. Hakim-hakim Desa diakui secara resmi pada tahun 1935.¹⁹

Sejarah perjalanan tata Pemerintahan Desa selama ini berubah-ubah seiring dengan dinamika kondisi dan situasi politik nasional.²⁰ Perubahan itu sejalan dengan

¹⁹ Mr. R. Tresna. *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*. Amsterdam-Jakarta: NV. W. Versluys, 1957, hal.67-68.

²⁰ HAW. Widjaja. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulati dan Utuh*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008, hal. 7.

politik hukum nasional yang dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan.

Ketika Indonesia merdeka, Pemerintahan Desa mempunyai landasan konstitusional. Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Penjelasan UUD 1945 menyatakan lebih lanjut konsep pembagian daerah itu. “Dalam *territoir* Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelÿbesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen*, seperti Desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun, dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut”.

Pengertian dari *zelÿbesturende landschappen* adalah daerah swapraja, yaitu wilayah yang dikuasai raja yang mengakui kekuasaan dan kedaulatan pemerintah Belanda melalui perjanjian politik (*verklaring*). Sedangkan *volksgemeenschappen* tidak dijelaskan lebih lanjut oleh Penjelasan UUD 1945. Hanya diberikan contoh Desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang.

Meskipun keduanya diperlakukan sama, menurut Yando (2000: 52), ada perbedaan mendasar keduanya.

Tidak ada *landschappen* (swapraja) yang berada dalam wilayah *volksgemeenschappen*. Secara hierarkis, kedudukan *Zelfbesturende landschappen* berada di atas *Volksgemeenschappen*.

Sesuai amanat Pasal 18 UUD 1945, pemerintah daerah diberi wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Dalam pemberian wewenang itu, menurut F. Sugeng Istanto (1971: 28) , pembuat undang-undang menganut paham bahwa untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan daerah yang sebaik-baiknya pemerintah daerah harus diberi otonomi yang seluas-luasnya.²¹ Paham itu dituangkan dalam beberapa undang-undang yang lahir pasca kemerdekaan.

Kedudukan Desa telah diatur sejak awal kemerdekaan melalui UU No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah yang mengakui kewenangan otonom Desa misalnya pada pemungutan pajak kendaraan dan *rooiver gooningen*²².

²¹ F. Sugeng Istanto. *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia*. Yogyakarta: Karyaputera, 1971, hal. 28.

²² Tentang perkataan “di lain-lain daerah jang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri”. Ini tambahan diadakan berhubung dengan perkataan “mengatur rumah tangga daerahnja” dalam fatsal 2. Ketika kita merundingkan ini, kita menggambar- barkan daerah tersebut, tersusun menurut faham decentralisatie wetgeving jang dulu, dengan mempunjai harta benda dan penghasilan sendiri (*eigen middelen*). Dengan kefahaman itu nistjaja sukar sekali untuk merentjanakan budgetnya, **djika andaikata daerah dibawahnya kabupaten, umpama assistenan atau Desa djuga dijadikan badan jang berautonomie dengan mempunyai “eigen middelen”**. Nistjaja buat ketamsilan: **djika Desa telah memungaut padjak kendaraan dan rooiver gunningen dalam Desa itu nistjaja saja Kabupaten tidak akan dapat memungut lagi padjak-padjak itu dari object dan subject yang sama**. Dan lagi Pemerintah, pada waktu itu (seperti jang diutjapkan oleh Menteri Kehakiman Prof. Soepomo) berkeberatan, bahwa bangunan-bangunan (*adatinstituten*) jang masih dihargai oleh penduduk Desa, akan dihapuskan okeh bangunan baru ini. Maka dari sebab itu begitulah Prof. Soepomo-- Sebelumnja hal ini harus diselidiki sedalam-dalamnja, sehingga kita dapat gambaran

Pada waktu itu ada kekhawatiran yang dipelopori oleh Soepomo bahwa struktur pemerintahan yang baru akan menghilangkan keberadaan struktur Pemerintahan Desa yang masih hidup, sehingga perlu diberi perlindungan dan waktu untuk mempelajari (menginventarisasi) lagi keberadaan masyarakat Desa (adat). Kemudian tiga tahun sesudahnya dalam UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah terdapat pengaturan lebih lanjut mengenai daerah otonom, yang dibagi ke dalam kelompok Daerah Otonom Biasa dan Daerah Otonom Istimewa.²³ Diatur pula mengenai bentuk dan susunan serta wewenang dan tugas Pemerintahan Desa sebagai suatu daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri.

Diwarnai dinamika hubungan pusat dan daerah seperti pemberontakan PRRI/Permesta, lahir lah sejumlah regulasi lain yang mengatur tentang Desa, antara lain UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan UU No.19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta benda sendiri. Aturan ini dimaksudkan untuk mempercepat

jang terang tentang keadaan diDesa-Desa. Baiklah kita selidiki soal ini, djangan sampai kecepatan untuk mengatur soal ini melahirkan akibat: kekalutan. Akan tetapi djika Rakjat memang menghendaki bangunan baru ini, maka mereka diberi kesempatan untuk mengusulkan hal itu kepada Menteri Dlam 7 Negeri. Seperti diatas telah dite- rangkan: Desa autonomie jang digambarkan ini berlainan dengan adatrechtelijke autonomi. (Pendjelasan UU. No 1 Tahun 1945 Bagian B huruf C)

²³ “Daerah yang dapat mengatur rumah tangganya sendiri dibedakan atas daerah otonom biasa dan daerah otonom istimewa” (Pasal 3 UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah).

terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh wilayah Indonesia.

2. Era Orde Baru

Selama periode pemerintahan Orde Baru, lahir UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pada masa ini Desa kurang mendapatkan kebebasan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Melalui perangkat peraturan perundang-undangan, Desa diperlemah karena beberapa penghasilan dan hak ulayatnya diambil. Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa melakukan unifikasi bentuk-bentuk dan susunan Pemerintahan Desa dengan cara melemahkan atau menghapuskan banyak unsur demokrasi lokal. HAW Widjaja menyatakan apa yang terjadi sebagai “Demokrasi tidak lebih dari sekadar impian dan slogan dalam retorika pelipur lara”.²⁴

Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 telah memberikan “cek kosong” kepada masyarakat Desa, karena dalam UU ini Desa tidak lagi diposisikan sebagai daerah otonom. Desa adalah unit administrasi pemerintahan yang berada pada tingkatan paling bawah, yang ‘dikoordinasikan’ oleh pemerintahan kecamatan. Kepala Desa sebagai penguasa tunggal Desa adalah bawahan atau anak buah camat. Desa hanya mempunyai hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Yando Zakaria menggambarkannya sebagai

²⁴ HAW Widjaja, *Op.cit.*

upaya Orde Baru untuk meluluhlantakkan struktur masyarakat Desa yang berbasis kearifan lokal.²⁵

3. Era Reformasi

Pada era Pemerintahan BJ Habibie lahir UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, disusul UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua undang-undang ini adalah undang-undang terakhir yang didasarkan pada Pasal 18 UUD 1945 sebelum pasal ini diamandemen.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa Desa bukan lagi sebagai wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksana daerah, tetapi menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten, sehingga setiap warga Desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya yang hidup di lingkungan masyarakatnya.²⁶

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti UU No. 22/1999, kemudian memuat aturan tentang Desa dalam satu bab khusus (Bab XI). Pada intinya menyatakan Pemerintahan Desa dibentuk dalam Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pemerintahan Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa. Untuk keuangan dilahirkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua undang-undang yang lahir di tahun 2004 ini sudah merujuk pada UUD 1945 hasil amandemen.

²⁵ R. Yando Zakaria. *Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Regim Orde Baru*. Jakarta: ELSAM, 2000.

²⁶ HAW Widjaja. *Op.cit.*, hal.17

Menurut Hanif Nurcholih, di bawah UU No. 5 Tahun 1979, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004, status Pemerintahan Desa adalah lembaga semi formal yang diberi tugas pemerintah atasan untuk mengurus urusan pemerintahan di tingkat Desa. Desa disebut sebagai lembaga semi formal karena dibentuk negara melalui undang-undang dan mendapatkan dana dari negara. Tetapi Kepala Desa dan perangkatnya bukan *official government* atau *civil servant* sebagaimana dimaksud UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.²⁷

Bhenyamin Hossein memperlihatkan adanya kerancuan pemakaian istilah pemerintah daerah dan pemerintahan daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan UU 33 Tahun 2004. Kerancuan itu justru bermula dari amandemen UUD 1945. Bab VI UUD 1945 –bab yang menaungi ketentuan Pasal 18–tetap menggunakan istilah Pemerintah Daerah. Namun dalam penerbitan oleh Setjen MPR judulnya berubah menjadi Pemerintahan Daerah. Penerbitan oleh instansi lain pun akhirnya mengikuti, padahal keduanya berbeda meskipun bertalian. Pemerintah daerah merujuk pada organ, sedangkan pemerintahan daerah merujuk pada fungsi. Istilah *local government* dapat merujuk pada organ atau fungsi.²⁸

²⁷ Hanif Nurkholih, “Tantangan dan Prospek Implementasi UU No. 6/2016 tentang Desa,” *makalah* disampaikan dalam Seminar Nasional Administrasi Negara di FISIP Universitas Negeri Padang, 13 November 2014, hal. 1.

²⁸ Bhenyamin Hossein, “Arah Kebijakan Pembangunan Hukum di Bidang Penyelenggaraan Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah),” *makalah* pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, Jakarta, 29-31 Mei 2006, hal. 2

B. Lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disebut sebagai UU Desa) yang disahkan dan diundangkan pada 15 Januari 2014 lalu lahir melalui proses:

1. Urgensi dan Tujuan

Hampir semua fraksi di DPR dan Pemerintah dalam proses pembahasan telah menyinggung kegagalan perundang-undangan lama dan perlunya peraturan baru tentang Desa. Peraturan baru ini menjadi koreksi terhadap kesalahan-kesalahan aturan lama sekaligus menjadiantisipasi untuk perubahan di masa mendatang.

Rancangan UU Desa sebenarnya lahir dari proses rapat kerja Komisi II DPR RI periode 2004-2009 dengan jajaran Kementerian Dalam Negeri. Rapat kerja telah menyepakati UU No. 32 Tahun 2004 dipecah menjadi tiga Undang-Undang, yaitu UU tentang Pemerintahan Daerah, UU tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan UU tentang Desa. Untuk menindaklanjuti rapat kerja tersebut Menteri Dalam Negeri menerbitkan Surat Keputusan No. 180.05-458 tanggal 1 September 2006 tentang Penyusunan Undang-Undang di Lingkungan Departemen Dalam Negeri, termasuk di dalamnya Undang-Undang tentang Desa.

Pentingnya UU Desa disampaikan Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi seperti tertuang dalam Keterangan Pemerintah tertanggal 2 April 2012 berikut ini:

“Undang-Undang tentang Desa bertujuan hendak mengangkat Desa pada posisi subjek yang terhormat dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal lain adalah bahwa pengaturan Desa

akan menentukan format Desa yang tepat sesuai dengan konteks keragaman lokal. Penguatan kemandirian Desa melalui Undang-Undang tentang Desa sebenarnya juga menempatkan Desa sebagai subjek pemerintahan dan pembangunan yang betul-betul berangkat dari bawah (bottom up)”.

Dalam proses pembahasan, Pemerintah dan DPR punya satu pandangan bahwa aturan mengenai Desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 sudah tidak memadai. Fraksi Partai Golkar, seperti disampaikan Ibnu Munzir, menyampaikan pandangan yang relevan mengenai urgensi kelahiran UU Desa tersendiri. Pandangan Partai Golkar disampaikan pada 11 Desember 2013, yang pada intinya menyebut tiga hal. *Pertama*, pengaturan tentang Desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 terlalu umum sehingga dalam banyak hal pasal-pasal tentang Desa baru bisa dijalankan setelah lahir PP atau Perda yang cenderung membuat implementasi kewenangan ke Desa bergantung banyak kepada kecepatan Pemda. *Kedua*, UU No. 32 Tahun 2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara pemerintah, Pemda, dan Desa. *Ketiga*, Desain kelembagaan Pemerintahan Desa belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk kemandirian, demokrasi dan kesejahteraan Desa.

Senada dengan Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Amanat Nasional menyampaikan pandangan tentang pentingnya UU Desa, sebagaimana dibacakan H. Totok Daryanto pada 11 Desember 2003, berikut:

“Undang-Undang tentang Desa sangat diperlukan untuk memberdayakan masyarakat Desa dalam perspektif komprehensif yang bisa membuat Desa mampu mengembangkan diri dengan segala potensi yang ada di dalamnya. Dalam konteks tersebut, Undang-Undang tentang Desa harus

memberikan legitimasi atau kewenangan bagi Desa untuk mengatur dirinya sendiri”.

Alasan ini tertuang dalam UU Desa, yang pada pokoknya menjelaskan bahwa pengaturan selama ini belum cukup melindungi kepentingan masyarakat desa. Peraturan tentang Desa menghadapi tantangan terbesarnya ketika berhadapan dengan jumlah desa yang sangat banyak di Indonesia. Hukum sudah tidak lagi mampu mengimbangi laju perkembangan utamanya berkaitan dengan eksistensi desa termasuk masyarakat adat di dalamnya terhadap perkembangan zaman sehingga menimbulkan kesenjangan sosial, pada akhirnya akan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa.²⁹

Pembentuk Undang-Undang Desa merasa perlu untuk mencantumkan poin penting yang perlu dijelaskan selain dasar Pemikiran, asas pengaturan, dan materi muatan. Tujuan ini sebenarnya berhubungan dengan pentingnya pengaturan Desa dengan undang-undang tersendiri. Tujuan ini dilandasi Pemikiran pembentuk undang-undang agar UU Desa diselaraskan dengan konstitusi, yaitu ‘penjabaran lebih lanjut Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

²⁹ “.....pengaturan mengenai Desa tersebut belum dapat mawadahi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa yang hingga saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan. Selain itu, pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antarwilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.” (Penjelasan Umum, bagian Dasar Pemikiran UU Desa).

Ketika menyampaikan “pendapat mini” atas RUU Desa, Fraksi PPP secara khusus juga menyinggung tujuan tersebut. Menurut Fraksi PPP ada lima tujuan UU Desa, yaitu (i) pengakuan, penghormatan dan perlindungan terhadap otonomi asli yang bersumber dari hak asal usul sehingga Desa terdiri atas Desa dan Desa adat; (ii) keinginan membentuk Pemerintahan Desa yang modern, yaitu professional, efisien dan efektif, terbuka dan bertanggung jawab. Namun Desa juga tetap memelihara nilai-nilai lokal sekaligus bisa mengikuti perkembangan zaman; (iii) adanya semangat meningkatkan pelayanan publik agar lebih berkualitas untuk menjawab tuntutan karena masyarakat semakin cerdas; (iv) mengakselerasi pembangunan untuk memajukan dan menyejahterakan masyarakat agar Desa tidak ditinggalkan penduduknya; dan (v) pemberdayaan dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pembangunan di pedesaan.

Sedangkan dalam Penjelasan Umum UU Desa, tujuan pengaturan tentang Desa adalah:

1. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya NKRI.
2. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa.
4. Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan asset Desa guna kesejahteraan bersama.
5. Membentuk Pemerintahan Desa yang professional, efisien dan efektif, terbuka serta bertanggung jawab.

6. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum.
7. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional.
8. Memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
9. Memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

2. Gagasan Awal Pembentukan Undang-Undang Desa

Gagasan untuk melahirkan suatu Undang-Undang khusus tentang Desa sudah berkali-kali muncul. Data itu setidaknya terungkap dari penjelasan Ketua Pansus RUU Desa, Khatibul Umam Wiranu, pada Rapat Dengar Pendapat Umum tanggal 28 Juni 2012. Dalam rapat itu, Khatibul menjelaskan bahwa pada periode 1999-2004 Pemerintah pernah mengajukan RUU tentang Desa tetapi ditolak DPR. Lalu pada periode 2004-2009 DPR mengajukan RUU Pembangunan Desa tetapi ditolak Pemerintah. Usulan ketiga adalah RUU Desa dari Pemerintah.

Proses pembahasan pentingnya RUU tentang Desa muncul dalam rapat-rapat kerja Komisi II DPR dengan pemerintah dalam kurun waktu 2004-2009. Langkah yang ingin ditempuh adalah memecah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi tiga undang-undang. Sebagai tindak lanjut kesepakatan itu, Kementerian Dalam Negeri menyiapkan sebuah Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa (2011).

3. Perkembangan Wacana di DPR

Kritik terhadap Undang-Undang lama juga disampaikan para anggota DPR saat memberikan tanggapan atas RUU Desa. Pendapat “mini DPD” misalnya menyebutkan bahwa selama lebih dari enam dekade, Indonesia mengalami kesulitan yang serius untuk mendudukkan Desa dalam pemerintahan dan pembangunan, termasuk kesulitan membentuk otonomi Desa dengan keragamannya. Secara khusus DPD menyinggung UU No. 5 Tahun 1979 yang bertahan sekitar 34 tahun dan ‘telah berhasil menyeragamkan Desa dan pratek pemerintahan yang sangat otoriter terhadap masyarakat Desa sendiri. Undang-Undang tersebut oleh kebanyakan warga di luar Jawa dianggap sebagai bentuk Jawani sasi yang membunuh keragaman berbagai kesatuan masyarakat hukum adat yang hidup di Nusantara, dan karena itu dinilai bertentangan dengan UUD 1945’.

Fraksi Partai Demokrat berpendapat UU No. 32 Tahun 2004 yang meletakkan posisi Desa berada di bawah kabupaten ‘tidak koheren dan konkruen dengan nafas lain dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal usul’. Partai Demokrat berpendapat RUU Desa perlu dibahas untuk bisa menjadi payung hukum warga dan Pemerintahan Desa dalam mengelola dan memajukan Desa.

Fraksi Partai Golkar berpendapat bahwa ‘dalam perjalanannya UU No. 32 Tahun 2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara pemerintah, pemerintah daerah, dan Desa. Selain itu, Desain kelembagaan Pemerintahan Desa yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 belum sempurna sebagai visi dan

kebijakan untuk membangun kemandirian, demokrasi, dan kesejahteraan Desa’.

Fraksi PKS secara khusus menyebut UU No. 5 Tahun 1974 dan No. 5 Tahun 1979 yang dilahirkan pemerintahan Orde Baru telah berhasil ‘*meng-uniformisasi*’ sistem Pemerintahan Desa menjadi seragam seluruh Indonesia tanpa memberi ruang sama sekali kepada sistem pemerintahan berdasar pada adat. Dengan dua Undang-Undang itu sistem Desa adat tidak berlaku.

Fraksi Partai Gerinda menyatakan bahwa semua peraturan tentang pemerintahan daerah dan Desa yang dibuat sebelumnya “*belum dapat merangkum segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa yang kian berkembang*”.

Fraksi Partai Hanura bahkan ikut mengkritik hasil amandemen. “Pada masa Orde Baru UU No. 5/1979 melakukan penyeragaman dengan model Desa administratif, yang bukan Desa otonom dan bukan Desa adat. Lebih memprihatinkan lagi, UUD 1945 amandemen kedua malah menghilangkan istilah Desa’. Meskipun kata Desa hilang, Fraksi Hanura tetap berpendapat amandemen konstitusi mengharuskan negara melakukan rekognisi terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 sebenarnya menganut rekognisi itu, tetapi Desa ditempatkan hanya sebagai bagian (subsistem) dari pemerintahan kabupaten/kota.

Fraksi PPP berpendapat UU No. 5 Tahun 1979 bukan merupakan bentuk apresiasi dan pemberdayaan terhadap masyarakat dan Desa, tetapi telah menjadikan Desa menjadi bagian integral dari hegemoni rezim (otoritarian) dengan berbagai manifestasinya, baik

melalui penyeragaman bentuk, sentralisasi maupun peniadaan partisipasi dan demokrasi.

Fraksi PKB menyatakan konsepsi dasar yang dianut UU No.32 Tahun 2004 adalah otonomi berhenti di kabupaten/kota. Konsekuensinya, pengaturan lebih lanjut tentang Desa dilakukan oleh kabupaten/kota, sehingga kewenangan Desa adalah kewenangan kota yang diserahkan kepada Desa. Lalu apa artinya rekognisi terhadap otonomi Desa berdasarkan hak asal usul dan hak tradisionalnya?³⁰

4. Pembahasan di DPR

Pada 4 Januari 2012, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan amanat presiden No. R-02/Pres/01/2012 yang menunjuk Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) dan Reformasi Birokrasi, serta Menteri Hukum dan HAM untuk mewakili Presiden membahas RUU tentang Desa.

Ada banyak tanggal penting yang masuk kategori proses pembahasan RUU tentang Desa sebagai berikut:³¹

Waktu	Proses/kegiatan
4 Januari 2012	Presiden menerbitkan Amanat Presiden (Ampres) yang menunjuk Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Men-PAN dan Reformasi Birokrasi, dan Menkumham mewakili Pemerintah membahas RUU Desa.

³⁰ Lihat pendapat/pandangan mini fraksi-fraksi dalam rapat 11 Desember 2013.

³¹ Tim Penyusun Anotasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO), 2015

28 Februari 2012	Pembentukan Pansus RUU Desa
2 April 2012	Pemerintah menyampaikan Keterangan Pemerintah dalam Raker dengan Pansus RUU Desa.
4 April 2012	Raker Pemerintah, DPR dan DPD
15 Mei 2012	Raker pemerintah, DPR dan DPD
16 Mei 2012	Audiensi Pansus dengan pejabat sekretariat daerah dan Kepala Desa.
13 Juni 2012	RDPU dengan sejumlah pakar (Dr. Hanif Nurkholis, Prof. Sediono MP Tjondronegoro, Prof. Robert MZ Lawang, Dr. Dina Ardiyanti, Prof. Tri Ratnawati)
14 Juni 2012	RDPU dengan Badan Informasi Geospasial, Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan, dan
20 Juni 2012	RDPU dengan sejumlah tokoh dan lembaga, antara lain Sutoro Eko dan Arie Sudjito (IRE Yogyakarta), AAGN Ari Dwipayana, FPPD, ACCESS, Combine, dan sejumlah Kepala Desa.
27 Juni 2012	RDPU dengan pakar(SH Sarundajang, Ryaas Rasyid, Pratikno, Frenadin Adigustoro, Nandy Tendean)
28 Juni 2012	RDPU dengan pakar(Arya Hadi Darmawan, Prof. Erani Yustika, Otto Syamsudin Ishak, M. Amin Lasaba, dan
6-12 Juli 2012	Pansus melakukan studi banding ke China.
26 Agustus 2012	Pansus melakukan studi banding ke Brazil.

10 Oktober 2012	RDPU dengan Forwana, Pengurus Nasional Karang Taruna, Akad Jatim, IRE, dan Surya Research Center.
7 Desember 2012	Rapat intern Pansus menyetujui pendekatan kluster.
12 Desember 2012	Raker DPR, DPD, dan Pemerintah. DPR dan Pemerintah menyetujui pendekatan
30 September 2013	Rapat konsultasi Pimpinan DPR dan Fraksi dengan Pemerintah(Mendagri, Menkeu, wakil Bappenas).
11 Desember 2013	Rapat akhir/pandangan mini fraksi, laporan Panja ke Pansus, Pandangan mini DPD. Naskah RUU
14 Desember 2013	Hearing dengan Tim Pokja pemerintah. Pada hari yang sama 150 orang anggota Persatuan Rakyat Desa Indonesia Jawa Tengah mendatangi
18 Desember 2013	Laporan Ketua Pansus RUU Desa dalam Rapat Paripurna DPR dan Pendapat Akhir Pemerintah. Di luar kompleks Parlemen, ratusan Kepala Desa menggelar demo menuntut pengesahan RUU Desa menjadi Undang-Undang.
15 Januari 2014	Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan RUU Desa menjadi UU Desa. Pada hari yang sama Menteri Hukum dan HAM Amir Syamsudin mengundangkannya dalam Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 7.

Jika proses pembahasan dihitung dari terbitnya Amanat Presiden hingga tanggal pengundangan, berarti dibutuhkan waktu dua tahun untuk membahas RUU Desa. Tentu saja waktu dua tahun itu tidak maksimal digunakan karena ada masa reses dan libur nasional.

Apalagi ada kesibukan wakil Pemerintah dan DPR mengingat pada saat yang sama harus dibahas RUU Pemerintahan Daerah dan RUU Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (RUU Pilkada).

Selain DPR, pembahasan mengenai rancangan undang-undang tertentu juga melibatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hal ini sesuai dengan amanat amandemen UUD 1945 Pasal 22D ayat (2) yang menyatakan, “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah...”

a. Daftar Inventaris Masalah (DIM) ke Klaster

Lazimnya, jika RUU diusulkan oleh DPR maka yang menyusun DIM adalah Pemerintah. Sebaliknya jika RUU diusulkan oleh Pemerintah, yang membuat DIM adalah DPR. RUU tentang Desa adalah usul inisiatif Pemerintah.³²

Kajian yang dilakukan Pusat Studi Hukum Indonesia (PSHK) menemukan tiga alasan mengapa DIM —yang sebetulnya hanya sebagai alat, berubah menjadi sarana penghambat pembentukan UU yang bertanggung jawab secara sosial (*socially responsible*). Legislasi yang bertanggung jawab secara sosial dipahami sebagai

³² Penyusunan DIM adalah bagian dari proses pembicaraan tingkat I dalam pembentukan Undang-Undang. Kegiatan lain pada tahapan ini adalah pengantar musyawarah dan penyampaian pendapat mini fraksi dan DPD. DIM memuat daftar inventaris masalah, usulan fraksi, dan rumusan yang disepakati. Jumlahnya biasanya sangat banyak sehingga proses pembahasan suatu RUU menggunakan pasal- per pasal dalam DIM akan memakan waktu yang relative lama.

legislasi yang dibentuk dengan memperhatikan konteks yang melingkupi masyarakat yang hendak diaturnya. Proses legislasi adalah proses pembentukan norma-norma baru yang akan menjadi panduan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan kehidupan bermasyarakat.³³ Tiga alasan itu adalah, *pertama*, DIM secara otomatis memecah substansi RUU menjadi masalah-masalah kecil sehingga membatasi pembahasan persoalan pada hal teknis rincian dan menutup peluang memperdebatkan kerangka pikir dan prinsip-prinsip yang dikandung oleh RUU. *Kedua*, DIM sangat membatasi peluang pihak non-anggota Dewan untuk mempengaruhi arah dari RUU sebab sejak masukan atas DIM ditutup, maka sejak itu pula persoalan-persoalan yang hendak dibahas sudah tertutup. *Ketiga*, DIM cenderung mendorong perdebatan di antara anggota Dewan menjadi terpusat pada rincian perumusan norma pengaturan yang sangat menyita waktu dan energi. Seringkali hal yang remeh mendapat porsi besar dalam pembahasan. Misalnya perumusan kalimat.³⁴

³³ Pembentukan Undang-Undang yang *socially responsible* di Indonesia antara lain didorong oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). Selama ini sifat dasar proses legislasi yang dominan lebih melihat legislasi sebagai (i) proses politikelit; (ii) proses teknokratis; atau (iii) proses politik publik. Menurut PSHK ketiga cara pandang ini hanya merekam sebagian episode saja dari keseluruhan proses pembentukan legislasi. Ketiga konsep ini lebih menekankan pada aspek formal procedural, sebaliknya pembentukan Undang-Undang yang *socially responsible* mengacu pada suatu proses yang lebih luas, yakni proses kemasyarakatan (*societal*) yang melihat berbagai proses informal di ruang-ruang social sama pentingnya dengan proses formal di gedung-gedung pemerintahan. Lihat Bivitri Susanti (penyunting). *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2008, hal. 132.

³⁴ Tim Peneliti PSHK. *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*. Jakarta: PSHK, USAID- Democratic Reform Support Program, 2008, hal.182

Rekomendasi PSHK atas masalah itu antara lain adalah melihat perbesaran isu.³⁵ Perbesaran isu mengandung arti pembentuk Undang-Undang fokus pada isu-isu besar tertentu yang menarik perhatian. Dalam keseharian sering disebut pembahasan RUU menggunakan sistem kluster (*cluster*).³⁶

Ketua Rapat Drs H. Akhmad Muqowam meminta sikap Pemerintah berkaitan dengan DIM tetap tersebut: “Sesuai dengan hasil rapat kerja antara Pansus dan Pemerintah pada tanggal 2 April 2012, dalam mekanisme kerja Pansus RUU Desa disebutkan bahwa materi yang diusulkan tetap oleh fraksi-fraksi, maka langsung dimintakan persetujuannya oleh Pansus, dengan catatan persetujuan tersebut dapat ditinjau kembali sepanjang mempunyai relevansi dengan materi muatan yang dibahas”.

Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menyatakan setuju dengan catatan kalau masih ada catatan dan tanggapan akan disesuaikan. Selain itu, rapat juga menyetujui 257 DIM yang diusulkan dihapus, diubah redaksionalnya, substansi diubah, atau pasalnya ditambah dan ayatnya ditambah.

Dalam Rapat Kerja 12 Desember 2012 terungkap bukan saja dibahas tentang persetujuan tentang DIM dan penetapan anggota Panja RUU Desa, tetapi juga usulan pembahasan RUU dengan pendekatan kluster. Usulan itu adalah hasil pembahasan rapat internal Pansus. Usulan ini sebenarnya tidak lepas dari

³⁵ *Ibid*, hal. 186.

³⁶ Dokumen DIM yang diperoleh dan digunakan tim penyusun anotasi adalah DIM per Oktober 2012 yang diperoleh secara resmi dari Sekretariat Jenderal DPR. Jumlah inventarisasi masalah yang disebut dalam Rapat Kerja 12 Desember 2012 adalah 445 DIM, terdiri dari DIM yang tetap berjumlah 188, dan sisanya DIM yang dibahas di dalam Panja.

pengantar yang disampaikan ketua rapat misalnya: (i) ada isu di luar bahwa Pansus RUU Desa sengaja ‘main waktu’; (ii) ada tiga RUU pecahan UU No. 32 Tahun 2004 yang bersamaan dibahas dimana ketiganya harus *linked*; (iii) sulit mencari waktu untuk rapat kerja, termasuk karena kesibukan Menteri Dalam Negeri.

Dari penjelasan Ketua Rapat Kerja, klaster yang diusulkan anggota DPR adalah:

- a. Klaster 1: Judul, Konsiderans, dan Ketentuan Umum;
- b. Klaster 2: penataan Desa, kewenangan Desa, hak dan kewajiban masyarakat dan Desa (Bab I-IV);
- c. Klaster 3: Pemerintahan Desa, pemilihan Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Deda (BPD) dan musyawarah Desa (Bab v-VIII);
- d. Klaster 4: keuangan Desa, Badan Usaha Milik Desa, pembangunan Desa dan pembangunan kawasan perDesaan, serta kerjasama Desa (Bab IX-XII);
- e. Klaster 5: Lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat (Bab XIII);
- f. Klaster 6: Peraturan Desa (Bab XIV);
- g. Klaster 7: pembinaan dan pengawasan serta ketentuan tentang sanksi (Bab XV-XVI); dan
- h. Klaster 8: Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup (Bab XVII-XVIII).

b. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Dalam suatu RUU, secara normatif harus tercantum tiga landasan atau pijakan yang termuat dalam konsiderans, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.³⁷

³⁷ Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan

Adapun bagian konsiderans 'Menimbang' dan 'Mengingat' UU No. 6 Tahun 2014 adalah sebagai berikut:

Menimbang:

- a. Bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan UUD 1945;
- b. Bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, 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;
- c. Bahwa Desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dengan undang-undang;
- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Desa.

Mengingat :

serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan ini menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Pasal 5 ayat(1), Pasal 18, Pasal 18B ayat(2), Pasal 20, dan Pasal 22 D ayat(2) UUD 1945.

Rancangan UU Desa adalah inisiatif pemerintah. Dalam penjelasan pertama mengenai RUU Desa di rapat DPR, pada 2 April 2012, pemerintah menjelaskan lima argumentasi yang melandasi penyusunan RUU Desa. Kelima argumentasi adalah sebagai berikut:

1) Argumen Historis

Sejak dahulu, Desa-Desa yang beragam di seluruh wilayah Indonesia sudah menjadi pusat penghidupan masyarakat setempat, yang memiliki otonomi dalam mengelola tata kuasa dan tatakelola atas penduduk, pranata lokal dan sumber daya ekonomi. Masyarakat Desa memiliki kearifan lokal. Sebagian dari kearifan lokal itu mengatur masalah pemerintahan, pengelolaan sumberdaya alam dan hubungan sosial. Pada hakekatnya kearifan lokal itu bertujuan menjaga keseimbangan dan keberlanjutan hubungan antarmanusia, dan antara manusia dengan alam dan Tuhan.

2) Argumen Filosofis Konseptual

Pemerintah berpendapat Desa sebaiknya harus menjadi landasan dan bagian dari tata pengaturan pemerintahan di atasnya, dan menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Bangunan hukum Desa juga merupakan fundamen bagi tata negara Indonesia, memiliki arti bahwa bangsa dan negara sebenarnya terletak di Desa. Mengingat kompleksitas dan luasnya substansi yang berkaitan dengan Desa, maka dasar hukum pengaturan Desa dibuat dengan undang-undang tersendiri. Pengaturan ini akan menentukan maju mundurnya Desa, yang berimplikasi

pada maju mundurnya pemerintahan di atasnya sebagai satu kesatuan sistem pemerintahan.

Pemerintah percaya, Negara Kesatuan Republik Indonesia akan menjadi lebih kuat jika ditopang oleh kedaulatan rakyat serta kemandirian lokal, yakni pusat yang 'menghargai' lokal dan lokal yang 'menghormati' pusat. Sebaliknya, jika selamanya Desa marjinal dan tergantung, justru akan menjadi beban berat pemerintah dan melumpuhkan fondasi NKRI.

3) Argumen Yuridis

Pemerintah menjelaskan bahwa sebelum amandemen UUD,1945, sudah ada pengaturan tentang Desa. Setelah amandemen, khususnya yang berkaitan dengan Pasal 18 UUD 1945, ada dua norma dasar yang dapat dijadikan acuan dalam pengatuan Desa, yaitu (a) norma dasar pemahaman konstitusi terhadap Desa dalam konteks pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (7); dan (b) norma dasar pemahaman konstitusi terhadap Desa dalam konteks kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 18B.

Dalam konteks Pasal 18 ayat (7) UUD 1945, Pemerintahan Desa mempunyai satu kesatuan dengan pemerintahan daerah. Dalam konteks Pasal 18B, makna kesatuan masyarakat hukum adat adalah Desa atau dengan sebutan lain yang beragam beserta hak-hak tradisionalnya.

Dalam proses pembahasan kedua pijakan yuridis konstitusional, Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18 B ayat (2) mendapat tempat. Penjelasan Umum menyebutkan bahwa dalam kaitannya dengan susunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah amandemen pengaturan desa atau dengan nama lain

merujuk pada Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 yang menegaskan: “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dengan Undang-Undang”. Rumusan ini ditafsirkan pembentuk Undang-Undang bahwa UUD 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Sementara pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Negara mengakui dan menghormati kesatuankesatuan 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”.

4) Argumen Sosiologis

Paradigma pembangunan dari bawah (Desa) diyakini pemerintah menjadi salah satu upaya mewujudkan keadilan sosial karena sebagian besar penduduk Indonesia tinggal di Desa. Pengaturan tentang Desa dimaksudkan untuk menjawab permasalahan sosial, budaya, ekonomi dan politik Desa, memulihkan basis penghidupan masyarakat Desa dan memperkuat Desa sebagai entitas masyarakat paguyuban yang kuat dan mandiri. Selain itu, pengaturan tentang Desa juga dimaksudkan untuk mempersiapkan Desa merespon proses modernisasi, globalisasi dan demokratisasi yang terus berkembang.

Naskah Akademik menyebutkan: “Dampak globalisasi dan eksploitasi oleh kapitalis global tidak mungkin dihadapi oleh lokalitas, meskipun dengan otonomi yang memadai. Tantangan ini memerlukan institusi yang lebih kuat (dalam hal ini negara) untuk

menghadapinya. Oleh karena (itu) diperlukan pembagian tugas dan kewenangan secara rasional di negara dan masyarakat agar masing-masing dapat menjalankan fungsinya. Prinsip dasar yang harus dipegang erat dalam pembagian tugas dan kewenangan tersebut adalah daerah dan Desa dapat dibayangkan sebagai kompartemen-kompartemen 'fleksibel dalam entitas negara'.

5) Argumen Psikopolitik

Dari pandangan psikopolitik, sejak kemerdekaan pengaturan tentang Desa telah mengalami bongkar pasang. Bongkar pasang peraturan ini menunjukkan sulitnya membangun kesepakatan politik dalam mendudukkan Desa sebagai subjek pembangunan berbasis pada potensi dan kearifan lokal serta memperkuat komitmen politik terhadap Desa agar Desa tidak menjadi ajang politisasi. Melalui UU Desa, pemerintah yakin Desa bisa menjadi lebih mandiri dan menjadi fondasi lokal yang kuat bagi NKRI.

Dalam penyampaian awal pandangan pemerintah mengenai RUU Desa, Menteri Dalam Gamawan Fauzi menjelaskan lebih lanjut:

“Undang-Undang tentang Desa bertujuan hendak mengangkat Desa pada posisi subjek yang terhormat dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal lain adalah bahwa pengaturan Desa akan menentukan format Desa yang tepat sesuai dengan konteks keragaman lokal. Penguatan kemandirian Desa melalui Undang-Undang tentang Desa sebenarnya juga menempatkan Desa sebagai subjek pemerintahan dan pembangunan yang betul-betul berangkat dari bawah (bottom-up)”.

Argumentasi Pemerintah itu kemudian diterjemahkan atau dielaborasi DPR ke dalam DIM RUU Desa, sebagaimana tertuang dalam bagian Konsideran

'Mengingat'. Di sini ada tiga argumentasi yang dibangun, yaitu:

- a. Bahwa sesuai ketentuan UUD RI Tahun 1945 menegaskan 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.
- b. Bahwa dalam upaya melaksanakan ketentuan huruf a, Pemerintah Pusat berkewajiban menata kembali pengaturan mengenai Desa sehingga keberadaannya mampu mewadahi dan menyelesaikan berbagai permasalahan kemasyarakatan dan pemerintahan sesuai dengan perkembangan dan dapat menguatkan identitas lokal yang berbasis pada nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat dengan semangat modernisasi, globalisasi, dan demokratisasi yang terus berkembang.
- c. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu membentuk Undang-Undang tentang Desa.

Dalam proses pembahasan DIM telah terjadi perubahan-perubahan redaksional berkat usulan dari sejumlah Fraksi. Dari sisi jumlah, Fraksi PPP mengusulkan pertimbangan ditambahkan menjadi lima poin (d dan f).

Dari sisi substansi, ada juga usulan perubahan redaksional. Fraksi PDIP misalnya meminta agar dilakukan penyesuaian dengan peraturan pelaksanaan Pasal 18 B UUD 1945 yang sudah ada sebelumnya seperti UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Fraksi PPP menginginkan agar UU Desa bisa mengakhiri ambiguitas antara Desa sebagai komunitas yang memiliki hak asal usul untuk mengatur urusan komunitasnya sendiri, dengan Desa sebagai unit paling bawah dalam sistem pemerintahan di daerah.

Penyempurnaan substansi konsiderans 'Menimbang' itu antara lain tampak pada huruf *b*, seperti tergambar pada tabel berikut:

Rumusan awal		Usulan PDIP Rumusan UU Desa
Bahwa dalam upaya melaksanakan ketentuan huruf a, Pemerintah pusat berkewajiban menata kembali pengaturan mengenai Desa sehingga keberadaannya mampu mewadahi dan menyelesaikan berbagai permasalahan kemasyarakatan dan pemerintah sesuai dengan perkem-	Bahwa berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa memiliki hak bawaan yang melekat pada sejarah asal usul Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan adat istiadat setempat yang perlu dilindungi agar dalam perkembangannya tetap mampu.	Bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, 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

Mewadahi dan menyelesaikan berbagai permasalahan kemasyarakatan dan pemerintahan sesuai dengan perkembangan dan dapat menguatkan identitas lokal yang berbasis pada nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat dengan semangat modernisasi, globalisasi, dan demokratisasi yang terus berkembang. melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Landasan

filosofis, yuridis, dan sosiologis terlihat pada konsiderans menimbang dan mengingat UU Desa. Dari rumusan Konsiderans tampak ada pengakuan bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Tidak ada definisi yang jelas tentang hak asal usul dan hak tradisional. Hanya dijelaskan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain sudah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk.

c. Ketentuan Peralihan dan Penutup

Sesuai konsepsi UU No. 12 Tahun 2011, Ketentuan Penutup dibuat hanya jika dibutuhkan. Ia memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lama terhadap peraturan perundang-undangan yang baru. Tujuannya adalah:

- a. Menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- b. Memberikan kepastian hukum
- c. Memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Ketentuan Penutup adalah bab terakhir dari suatu Undang-Undang. Kalau tak ada bab, dibuat dalam pasal-pasal akhir. Ketentuan penutup memuat ketentuan mengenai:

- a. Penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan peraturan perundang-undangan;
- b. Nama singkat peraturan perundang-undangan;
- c. Status peraturan perundang-undangan yang sudah ada;

- d. Saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan. Ketentuan Peralihan dalam UU Desa antara lain termuat dalam Pasal 116-117 sebagai berikut:

Pasal 116

- (1) Desa yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku tetap diakui sebagai Desa.
- (2) Pemerintah daerah kabupaten/kota menetapkan Peraturan Daerah tentang penetapan Desa dan Desa adat di wilayahnya.
- (3) Penetapan Desa dan Desa adat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lambat 1 (satu) tahun sejak undang-undang ini diundangkan.
- (4) Paling lama 2 (dua) tahun sejak undang-undang ini berlaku, pemerintah daerah kabupaten/kota bersama pemerintah Desa melakukan inventarisasi asset Desa.

Pasal 117

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang sudah ada wajib menyesuaikannya dengan ketentuan dalam undang-undang ini

Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sebelum undang-undang ini, yang diakui adalah Desa. Oleh sebab itu, dengan berlakunya undang-undang ini diberikan kewenangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menata kembali status Desa menjadi Desa atau Desa adat dengan ketentuan tidak boleh menambah jumlah Desa.

Pasal 117 ini menegaskan dua hal penting berkaitan dengan penetapan Desa dan Desa adat. *Pertama*, penetapan Desa dan Desa adat oleh pemerintah kabupaten/kota dilakukan dalam tenggat waktu paling lama 15 Januari 2015. Ini berarti waktu satu tahun yang dimaksud sudah lewat. Menjadi pertanyaan apakah setelah lewat waktu itu tak boleh lagi ada penetapan status Desa dan Desa adat? Dan apakah kabupaten/kota tidak lagi punya wewenang menetapkan

Desa dan Desa adat setelah lewatnya jangka waktu itu? *Kedua*, sesuai penjelasan, tidak boleh ada penambahan jumlah Desa.

Kemudian, Pasal 118 mengatur masa transisi atau peralihan yang berkaitan dengan masa jabatan Kepala Desa, BPD, dan perangkat Desa. Ditentukan sebagai berikut:

1. Masa jabatan Kepala Desa yang ada saat UU Desa disahkan tetap berlaku sampai habis masa jabatannya.
2. Selanjutnya periodisasi masa jabatan Kepala Desa mengikuti ketentuan UU Desa.
3. Anggota BPD yang menjabat pada saat UU Desa disahkan tetap menjabat hingga masa jabatannya berakhir.
4. Selanjutnya, periodisasi masa jabatan anggota BPD menyesuaikan UU Desa.
5. Perangkat Desa yang tidak berstatus PNS tetap melaksanakan tugas sampai habis masa jabatannya.
6. Perangkat Desa yang berstatus PNS melaksanakan tugasnya sampai penempatan berikutnya ditetapkan, yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Patut dicatat bahwa hanya satu peraturan perundang-undangan yang secara tegas atau eksplisit dinyatakan dicabut dan tidak berlaku, yaitu Pasal 200-216 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal-pasal ini mengatur tentang Desa. Bagaimana dengan peraturan perundang-undangan lain yang sudah ada sebelumnya? Ada dua jawaban yang diberikan Ketentuan Penutup, yaitu (i) kewajiban menyesuaikan; dan (ii) tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU Desa. Jawaban ini dapat dibaca dari ketentuan Pasal 119 dan 120 UU Desa.

Pasal 119

Semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan Desa wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya dengan ketentuan undang-undang ini.

Pasal 120

- (1) Semua peraturan pelaksanaan tentang Desa yang selama ini ada tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini;
- (2) Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Ketentuan Penutup lainnya diatur dalam Pasal 122 yang menyebutkan '*Undang-Undang ini mulai berlaku pada saat diundangkan*'. Pada Rapat kerja dengan Pansus 15 Mei 2012, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menanggapi DPD menegaskan daya ikat UU Desa. Ia menegaskan:

“Demikian pula terhadap pandangan DPD RI mengenai tidak adanya penegasan dalam RUU tentang Desa bahwa seluruh instansi pemerintah, Kementerian, Kepolisian, TNI, lembaga lembaga negara, lembaga peradilan, lembaga perbankan, pemerintah daerah, dan lain-lain, harus memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap Desa, baik mengenai institusi Desa maupun produk politik hukum Desa seperti Peraturan Desa, Pemerintah berpendapat bahwa suatu ketentuan yang telah ditetapkan dalam suatu Undang-Undang wajib dilaksanakan dan dipatuhi oleh semua instansi dan masyarakat”

Dalam konteks itulah pada bagian Ketentuan Penutup suatu Undang-Undang selalu disebutkan aturan mulai berlaku dan kewajiban mengundangkan. Kalimat akhirnya selalu menyebut “*Agar setiap orang*

mengetahuinya, memerintahkan perundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia”.

Mengenai ketentuan transisional, penting untuk diperhatikan Angka 13 Penjelasan Umum UU Desa yang memuat ketentuan khusus. Dijelaskan bahwa khusus bagi provinsi Aceh, Papua, dan Papua Barat, pemerintah daerah kabupaten/kota harus memerhatikan bukan hanya UU Desa tetapi juga Undang-Undang khusus ketika menetapkan kebijakan pengaturan Desa. Undang-Undang khusus dimaksud adalah UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana diubah dengan UU No. 35 Tahun 2008; dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

d. Pengaturan Lebih Lanjut

Undang-Undang Desa bukan saja mengakui semua peraturan pelaksanaan tentang Desa yang tidak bertentangan tetap berlaku, tetapi juga mendorong agar semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan Desa wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya dengan ketentuan undang-undang ini. Ketentuan ini dapat dibaca dari Pasal 120 ayat (1) dan 119 UU No. 6 Tahun 2014.

Dalam konteks itu, pembentuk Undang-Undang memberikan amanat pada beberapa poin penting untuk diatur lebih lanjut dalam Peraturan pemerintah (PP). Pengaturan Pelaksanaan UU Desa dalam Bentuk PP.

Pasal	Materi yang Diatur
31 ayat (3)	Tata Cara Pemilihan Kepala Desa Serentak
40 ayat (4)	Pemberhentian Kepala Desa
47 ayat (6)	Musyawaharah Desa
49 ayat (2)	Perangkat Desa yang akan jadi rujukan Perda

53 ayat (4)	Pemberhentian Perangkat Desa
66 ayat (5)	Besaran Penghasilan Tetap, Tunjangan, dan Penerimaan Lainnya yang Sah Kepala Desa dan Perangkat Desa
75 ayat (3)	Kuangan Desa
77 ayat (3)	Tata Cara Pengelolaan Kekayaan Milik Desa
79 ayat (5)	RPJM Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa
118 ayat (6)	Penempatan Perangkat Desa yang Berstatus PNS

Dalam praktiknya, pemerintah tidak harus membuat satu persatu PP yang diamanatkan UU Desa tersebut. Pemerintah dapat menggabungkan beberapa isu ke dalam satu PP. Langkah inilah yang ditempuh pemerintah dengan mengeluarkan PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.³⁸

Dalam PP No. 43 Tahun 2014 sudah diatur antara lain mengenai pembentukan dan penetapan Desa, kewenangan Desa, pemilihan dan masa jabatan Kepala Desa, musyawarah Desa, penghasilan perangkat Desa, peraturan Desa, keuangan dan kekayaan milik Desa, serta lembaga kemasyarakatan Desa. Ada juga PP No. 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN.

Satu hal penting disepakati pembentuk Undang-Undang adalah masa lahirnya PP dimaksud, sebagaimana diatur dalam Pasal 120 ayat (2) UU No. 6 Tahun 2014:

“Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lambat 2

³⁸ Pola yang sama ditempuh pemerintah dalam mengatur lebih lanjut UU Pelayanan Publik, UU Administrasi Kependudukan, dan UU Keterbukaan Informasi Publik.

(dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan”.

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa diundangkan dalam Lembaran Negara Tahun 201 Nomor 7 pada 15 Januari 2014, dan PP No. 43 Tahun 2014 diundangkan dalam Lembaran Negara pada 3 Juni 2014. PP No. 60 Tahun 2014 diundangkan 21 Juli 2014. Artinya, batas waktu dua tahun belum terlewati. Dalam perkembangannya, peraturan pelaksanaan UU Desa terus dikeluarkan oleh instansi terkait. Kunci penting peraturan pelaksanaan itu adalah harmonisasi agar tidak saling tumpang tindih dan sulit diterapkan di lapangan.

C. Himpunan Peraturan tentang Desa

Kumpulan peraturan desa ini merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang Desa, baik itu yang masih berlaku maupun yang sudah tidak berlaku lagi. Hal ini penting menurut penulis dihimpun sebagai dokumen petunjuk dan pengingat peraturan perundang-undangan tentang desa. Berikut ini urutan peraturan desa yang dimulai dari Undang – Undang Desa, Peraturan Pemerintah (PP), Permendagri, Permenkeu, Permendes, LKKP, dan Surat Keputusan Bersama.

1. Undang - Undang Desa

Undang Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

2. Peraturan Pemerintah

a. Tahun 2014:

- ❖ PP 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanan UU Desa

- ❖ PP 60/2014 tentang Dana Bersumber dari APBN

b. Tahun 2015 :

- ❖ PP 22/2015 tentang Perubahan Atas PP 60/2014
- ❖ PP 47/2015 tentang Perubahan Atas PP 43/2014

c. Tahun 2016 :

- ❖ PP 8/2016 tentang Perubahan Kedua atas PP 60/2014

d. Tahun 2019 :

- ❖ PP 11/2019 tentang Perubahan Kedua atas PP 43/2014

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri

a. Tahun 2014 :

- ❖ Permendagri 111/2014 tentang Teknis Peraturan Desa
- ❖ Permendagri 112/2014 tentang Pemilihan Kepala Desa
- ❖ Permendagri 113/2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa
- ❖ Permendagri 114/2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa

b. Tahun 2015 :

- ❖ Permendagri 81/2015 tentang Evaluasi Perkembangan Desa dan Kelurahan
- ❖ Permendagri 82/2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kades
- ❖ Permendagri 83/2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perades
- ❖ Permendagri 84/2015 tentang SOTK Pemerintah Desa

c. Tahun 2016 :

- ❖ Permendagri 1/2016 tentang Pengelolaan Aset Desa
- ❖ Permendagri 44/2016 tentang Kewenangan Desa
- ❖ Permendagri 45/2016 tentang Pedoman dan Penegasan Batas Desa
- ❖ Permendagri 46/2016 tentang Laporan Kepala Desa

d. Tahun 2017 :

- ❖ Permendagri 1/2017 tentang Penataan Desa
- ❖ Permendagri 2/2017 tentang SPM Desa
- ❖ Permendagri 42/2017 tentang Satlinmas
- ❖ Permendagri 65/2017 Perubahan atas Permendagri 112/2015
- ❖ Permendagri 67/2017 Perubahan atas Permendagri 83/2015
- ❖ Permendagri 96/2017 tentang Tata Cara Kerjasama Desa

e. Tahun 2018 :

- ❖ Permendagri 20/2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa

f. Tahun 2019 :

- ❖ Permendagri 119/2019 tentang Pemotongan, Penyetoran dan Pembayaran Iuaran Jaminan Kesehatan bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa

4. Peraturan Menteri Keuangan

a. Tahun 2015 :

- ❖ Permenkeu 93/PMK.07/2015
- ❖ Permenkeu 247/PMK.07/2015

b. Tahun 2016 :

- ❖ Permenkeu 48/PMK.07/2016
- ❖ Permenkeu 49/PMK.07/2016
- ❖ Permenkeu 125/PMK.07/2016

c. Tahun 2017 :

- ❖ Permenkeu 50/PMK.07/2017
- ❖ Permenkeu 225/PMK.07/2017
- ❖ Permenkeu 226/PMK.07/2017

d. Tahun 2018 :

- ❖ Permenkeu 193/PMK.07/2018

e. Tahun 2019 :

- ❖ Permenkeu 61/PMK.07/2019
- ❖ Permenkeu 205/PMK.07/2019

5. Peraturan Menteri Desa

a. Tahun 2015 :

- ❖ Permendes 1/2015 tentang Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa
- ❖ Permendes 2/2015 tentang Pedoman Musyawarah Desa
- ❖ Permendes 3/2015 tentang Pendamping Desa
- ❖ Permendes 4/2015 tentang BUMDesa
- ❖ Permendes 5/2015 tentang Prioritas Dana Desa 2015
- ❖ Permendes 7/2015 tentang Pemberdayaan Dan Pengembangan Masyarakat Desa
- ❖ Permendes 21/2015 tentang Prioritas Dana Desa 2016

b. Tahun 2016 :

- ❖ Permendes 2/2016 tentang IDM

- ❖ Permendes 5/2016 tentang Pembangunan Kawasan Perdesaan
- ❖ Permendes 8/2016 tentang Perubahan Atas Permendesa 21/2015
- ❖ Permendes 9/2016 tentang pelatihan masyarakat
- ❖ Permendes 10/2016 tentang Pengelolaan Data dan Informasi Desa
- ❖ Permendes 22/2016 tentang Prioritas Dana Desa 2017

c. Tahun 2017 :

- ❖ Permendes 4/2017 tentang Perubahan Permendes 22/2016
- ❖ Permendes 19/2017 tentang Prioritas Dana Desa 2018
- ❖ Permendes 23/2017 tentang TTG Desa

d. Tahun 2018 :

- ❖ Permendes 16/2018 tentang Prioritas Dana Desa 2019

e. Tahun 2019 :

- ❖ Permendes 11/2019 tentang Prioritas Dana Desa 2020
- ❖ Permendes 16/2019 tentang Musyawarah Desa

6. LKPP

- ❖ Perka LKPP 13/2013 tentang Barjas di Desa
- ❖ Perka LKPP 22/2015 tentang Perubahan Atas Perka Lkpp 13/2015
- ❖ Perka LKPP 12/2019 tentang pedoman Barjas di Desa

6. Surat Keputusan Bersama

- ❖ SKB 3 Menteri Tahun 2015 tentang Percepatan Penyaluran, Pengelolaan dan Penggunaan Dana Desa
- ❖ SKB 4 Menteri Tahun 2017 tentang Penyelarasan dan Penguatan Kebijakan Percepatan Pelaksanaan UU Desa.

BAB 3

KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DESA

A. Lingkup Kedudukan Desa

Pembahasan tentang Desa tidak dapat dilepaskan dari proses reformasi yang bergulir sejak 1998. Sebagai evaluasi terhadap Pemerintahan Orde Baru yang sentralistik, pemerintahan di awal era reformasi melahirkan kebijakan yang mendorong terciptanya desentralisasi secara hakiki, dalam arti daerah diberikan otonomi lebih luas untuk menjalankan urusannya sendiri, alih-alih hanya sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Hal ini dilakukan melalui terbitnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Selain mengatur tentang desentralisasi pemerintahan daerah, UU No. 22/1999 ini juga memberikan porsi cukup banyak terhadap tata kelola pemerintahan Desa, yaitu Desa diberi keleluasaan untuk mengatur pemerintahannya sendiri dan mengembangkan proses demokratisasi.

Namun demikian, UU No. 22/1999 belum mengatur secara jelas posisi Desa dalam relasinya dengan pemerintah di atasnya, yakni pemerintah kabupaten/kota. Undang-Undang ini hanya mengatur tentang kewenangan Desa yang mencakup: (a) kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; (b) kewenangan yang oleh peraturan perundang-perundangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat; dan (c) tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota.

Selanjutnya lahir UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan UU No. 22/1999 yang memosisikan pemerintah Desa sebagai bagian dari pemerintah kabupaten/ kota, sehingga kedudukan desa dalam UU No. 32/2004 berimplikasi pada kewenangan yang dimiliki Desa. Desa hanya menjalankan kewenangan dari pemerintahan di atasnya, bukan melaksanakan kewenangan yang berdasar pada kebutuhan Desa.

Lalu, bagaimana posisi Desa dalam konstelasi desentralisasi menurut UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa? Apakah pemerintah Desa tidak lagi menjadi bagian dari subsistem pemerintahan kabupaten/kota, sehingga memiliki kewenangan yang luas daripada sekadar perpanjangan tangan pemerintah kabupaten/kota? Untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan itu, maka pada pembahasan ini, akan ditelusuri bagian-bagian dari UU Desa yang mengatur kedudukan (dan jenis) Desa, kewenangan Desa, tujuan pengaturan tentang Desa dan asas-asas pengaturan tentang Desa.

Posisi pemerintah Desa dalam konstelasinya dengan praktik desentralisasi dan otonomi daerah baru terlihat secara jelas se-telah terbitnya UU No. 32/2004

tentang Pemerintahan Daerah. Desentralisasi menurut UU ini berhenti pada level pemerintah kabupaten/kota, dan memosisikan pemerintah Desa sebagai bagian dari pemerintah kabupaten/kota sebagaimana tersurat pada Pasal 200 ayat (1) yang berbunyi antara lain “*dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dapat dibentuk pemerintahan desa. . .*”. sehingga Desa merupakan bagian dari pemerintahan kabupaten/kota. Dengan kata lain, pemerintah desa adalah subsistem dari pemerintah kabupaten/kota.

Dalam menjalankan pemerintahannya, Desa lebih banyak menjalankan tugas pembantuan daripada menjalankan urusan desanya sendiri. Berangkat dari kehendak untuk menempatkan Desa pada posisi yang mandiri, terbitlah UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa).

Pasal 5

Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota

Penjelasan

Desa yang berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota dibentuk dalam sistem pemerintahan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyebutan kedudukan desa ditemui dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) fraksi-fraksi yang dihimpun oleh Sekretariat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang Desa (Oktober 2012). Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) mengusulkan ketentuan tentang Kedudukan dan Karakteristik Desa. Selanjutnya, PKS mengusulkan, pada bagian tentang Kedudukan Desa dengan redaksi (1) Negara mengakui dan menghormati Desa atau yang disebut nama lain. . . . dst;

dan (2) Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada dalam wilayah Kabupaten/Kota.

Dalam RUU yang dirumuskan Pemerintah, tidak dicantumkan bagian khusus tentang Kedudukan Desa, meskipun RUU mencantumkan klausul yang berbunyi “Di daerah kabupaten/ kota dibentuk desa yang pengelolaannya berbasis masyarakat”. Ketentuan ini dicantumkan dalam Pasal 2 dan menjadi bagian dari Ketentuan Umum. Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi dalam rapat kerja dengan Pansus DPR pada 4 April 2012 juga menyatakan bahwa secara umum pengaturan tentang desa mencakup enam hal yang salah satunya adalah kedudukan desa. Menurut Gamawan, desamerupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan daerah dan nasional. Bentuk desa dalam RUU ini adalah sebagai *local-self community*, yang dimaknai bahwa semua pelaksanaan tugas pelayanan adalah berbasis masyarakat. Dari sini dapat dimaknai bahwa sejatinya Pemerintah menyadari betul tentang pentingnya pengaturan kedudukan desa. Rumusan kedudukan desa sebagaimana yang ada sekarang ini merupakan hasil dari kesepakatan rapat Tim Perumus (Timus) tanggal 28 Juni 2013.

Gambaran tentang kedudukan desa sendiri sudah dinyatakan dalam UU lain, yaitu UU No. 23 Tahun 2014 tentang Wilayah Negara. Pada Bab II (Pembagian Wilayah Negara) UU tersebut dinyatakan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi yang kemudian dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Daerah kabupaten dan kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa. Klausul ini sejatinya menekankan pada hal pembagian wilayah secara geografis saja, bukan menyangkut pembagian pemerintahan. Sedangkan UU No. 32/2004

tentang Pemerintahan Daerah sendiri tidak secara spesifik mengatur tentang kedudukan desa. Bab XI UU itu hanya menggambarkan tentang kedudukan pemerintah desa terhadap pemerintah kabupaten/kota, sebagaimana tercantum dalam Pasal 200 ayat (1) yang berbunyi “Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.” Dari rumusan ini dapat dimaknai bahwa kedudukan pemerintah desa merupakan bagian dari pemerintah kabupaten/ kota. Namun demikian, subyek dalam klausul tersebut bukanlah desa atau pemerintah desa melainkan pemerintah daerah.

Dalam pembahasan RUU Desa, terkait dengan “kedudukan Desa” antara Delegasi Pemerintah dan Pansus RUU Desa, ada hal fundamental terkait pembahasan ini yang diawali oleh pertanyaan dari Ketua Pansus RUU Desa Bapak Ahmad Muqowam, menanyakan pada Delegasi Pemerintah. “Jadi tolong pemerintah jelaskan ke kami tentang kedudukan desa di hadapan Negara, dalam hal ini dihadapan Pemerintah!“. Dari pertanyaan itulah muncul perdebatan panjang tentang kedudukan desa. Ada dua Pasal UUD 1945 yang menjadi pangkal perdebatan berkaitan dengan kedudukan desa yaitu: Pasal 18 ayat 7 “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang” dan ini yang diusung di dalam Ampres (Amanat Presiden) RUU Desa yang diajukan Pemerintah kepada DPR RI, dan Pasal 18 b ayat 2, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya dan sepanjang masih hidup dan sesuai dengan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. yang diatur di dalam undang-undang”.

Pansus RUU Desa meminta Pasal 18B ayat (2) diutamakan, sedangkan Delegasi Pemerintah meminta Pasal 18 ayat 7 didahulukan. Jika Pasal 18B ayat (2) didahulukan maka bobot desa sebagai komunitas akan lebih dominan, sebaliknya jika Pasal 18 ayat 7 didahulukan maka desa sebagai subordinasi pemerintah kabupaten/kota akan lebih dominan. Dari perdebatan ini ada kompromi yang kemudian melahirkan Pasal 5 di Undang-Undang Desa, yaitu desa berkedudukan di wilayah kabupaten/kota. Ini otomatis mengubah cara pengaturan sebelumnya, dimana desa itu support dari pemerintah kabupaten/kota.³⁹

Jika merunut pada proses pembahasan RUU Desa dan mengacu pada UU Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang desa sebelumnya, kedudukan Desa tidak diatur secara khusus. Kedudukan Desa merupakan gagasan baru dalam UU Desa. Dengan adanya klausul ini, maka memperjelas posisi/relasi desa terhadap pemerintahan di atasnya.

Mengacu pada klausulnya, posisi Desa semata-mata hanya bagian kewilayahan dari suatu daerah yang disebut kabupaten atau kota. Posisi ini diperkuat juga dengan UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah yang juga meletakkan Desa sematamata bagian kewilayahan dari suatu daerah yang disebut dengan kecamatan. Kedua UU tersebut tidak mendudukan Desa sebagai bagian dari pemerintahan di atasnya. Ketentuan ini tentu saja cukup maju jika dibandingkan dengan yang diatur oleh UU No. 32/2004 yang belum secara jelas menempatkan posisi atau kedudukan Desa.

³⁹ Bito Wikantosa, *Narasumber Expert Meeting Anotasi UU Desa*, 7 Mei 2015 di Kantor PATTIRO, Jakarta.

1. Pengaruh Kedudukan Desa terhadap Kewenangan

Kedudukan Desa dalam rumusan Pasal 5 UU No. 6/2014 merupakan bagian dari kompromi atas perdebatan mengenai Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945. UU No. 6/2014 telah menempatkan desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota. Kompromi tentang landasan konstitusional kedudukan desa memunculkan aturan tentang asas rekognisi dan subsidiaritas. Rekognisi melahirkan pengakuan terhadap keanekaragaman kultural, sedangkan subsidiaritas terkait dengan relasi hubungan antara negara dengan desa setelah didudukkan, dimana negara tidak lagi mengontrol desa secara penuh tapi harus memosisikan desa itu sanggup mengelola dirinya sendiri.⁴⁰

2. Kedudukan Desa sebagai Subyek Pembangunan

Pengaturan tentang kedudukan Desa, menjadikan Desa tidak ditempatkan sepenuhnya sebagai subordinasi pemerintahan kabupaten/kota. Perubahan kedudukan Desa dari UU No. 22/1999, UU No. 32/2004 dan UU No 6/2014 bertujuan agar Desa bukan lagi obyek pembangunan tetapi menjadi subyek pembangunan. Konstruksi pemerintahan desa yang dianut dalam UU Desa adalah konstruksi gabungan. Penjelasan Umum UU Desa menyebutkan secara tegas: “Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat”.⁴¹ Ringkasnya, asas rekognisi dan subsidiaritas telah mengubah pendekatan

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Dasar Pemikiran: Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

kontrol/pengendalian negara terhadap Desa dan menempatkan Desa sebagai subyek pembangunan.

B. Jenis Desa

Desa, atau sebutan lain yang sangat beragam di Indonesia, pada awalnya merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri disebut dengan *self-governing community*.⁴² Dilihat dari sisi peran dan fungsinya, Desa bisa dikategorikan ke dalam tiga jenis. *Pertama*, Desa Adat (*self governing community*). Desa jenis ini adalah embrio (cikal-bakal) desa di Nusantara, berbasis pada suku (genealogis) dan mempunyai batas-batas wilayah; memiliki otonomi asli, struktur/sistem pemerintahan asli menurut hukum adat, dan menghidupi masyarakat sendiri secara komunal. *Kedua*, Desa Otonom (*local self government*). Ciri desa ini adalah berkurangnya pengaruh adat di desa. Desa ini mempunyai otonomi dan kewenangan dalam hal perencanaan, pelayanan publik, keuangan (melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa), serta mempunyai sistem demokrasi lokal. *Ketiga*, Desa Administratif, yang mempunyai batas-batas wilayah yang jelas; dan berada dalam subsistem dari pemerintah kabupaten/kota. Desa ini sering disebut sebagai *the local state government*. Otonomi desa jenis ini sangat terbatas dan tidak jelas.

Pasal 6

(1) Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat.

⁴² Makalah Sutoro Eko: *Kedudukan dan Kewenangan Desa*

(2) Penyebutan Desa atau Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.

Untuk mencegah terjadinya tumpang tindih wilayah, kewenangan, duplikasi kelembagaan antara Desa dan Desa Adat dalam 1 (satu) wilayah, maka dalam 1 (satu) wilayah hanya terdapat Desa atau Desa Adat. Bagi yang sudah terjadi tumpang tindih antara Desa dan Desa Adat dalam 1 (satu) wilayah, harus dipilih salah satu jenis Desa sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.

Keanekaragaman Desa memiliki makna bahwa istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, seperti Nagari, Negeri, Kampung, Pekon, Lembang, Pamusungan, Huta, Bori atau Marga. Hal ini berarti bahwa pola penyelenggaraan Pemerintahan Desa akan menghormati sistem nilai yang berlaku dalam adat istiadat dan budaya masyarakat setempat, sekaligus tetap menjunjung sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Negara tidak mengurus desa adat, kecuali memberikan pelayanan publik pada warga. Desa adat mempunyai otonomi secara sendirian, tidak ada pembagian kekuasaan dari negara dan tidak membantu Negara. Negara hanya mengakui kedudukan, kewenangan asli dan kekayaan desa adat.

Walaupun banyak istilah yang digunakan dalam pengertian desa namun dalam UU Desa, jelas disebutkan bahwa hanya ada dua tipe desa yaitu: Desa dan Desa Adat dengan ketentuan bahwa penyebutan Desa Adat disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.

C. Kewenangan Desa

Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang lama (UU No. 32/2004) pada Pasal 206 hanyalah membagi kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa. Berdasarkan ketentuan ini dapat dilihat bahwa titik berat UU No. 32/2004 tidak secara spesifik memberikan perhatian kepada kewenangan desa, tetapi lebih memberikan titik tekan pada pembagian urusan pemerintahan saja.

Sedangkan pembagian urusan pemerintahan yang berlaku saat ini, dan relasinya dengan kewenangan desa, dapat dilihat dalam UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa urusan pemerintah dibagi menjadi tiga yakni urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan absolut adalah urusan yang hanya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat; urusan konkuren adalah urusan pemerintah pusat yang dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah; dan urusan pemerintahan umum adalah urusan yang dijalankan kewenangannya oleh Presiden. Dalam semesta pembagian urusan ini, Desa dapat menjalankan urusan konkuren yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan gubernur jika yang memberikan tugas adalah pemerintah provinsi dan peraturan bupati/walikota jika yang memberikan tugas adalah pemerintah kabupaten/kota.

Pasal 18

Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.

Pasal 19

Kewenangan Desa meliputi:

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

Pasal 20

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b diatur dan diurus oleh Desa.

Pasal 21

Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa.

Pasal 22

- (1) Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- (2) Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai biaya.

Yang dimaksud dengan “hak asal usul dan adat istiadat Desa” adalah hak yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan yang dimaksud dengan “hak asal usul” pada point a adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai

dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa.

Sedangkan yang dimaksud dengan “kewenangan lokal berskala Desa” pada point b 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, antara lain tambatan perahu, pasar Desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar ni dan belajar, serta perpustakaan Desa, embung Desa, dan jalan Desa.

Berdasarkan ulasan di atas, Kewenangan desa adalah:

- Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa
- Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.
- Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota
- Urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada desa.

Menurut Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi yang mewakili pemerintah dalam rapat Pansus 4 April 2012, dalam rangka menunjang kemandirian Desa maka Desa perlu diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Menurut RUU Pemerintah, kewenangan Desa meliputi dua hal, yakni (1) kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa dan kewenangan lokal berskala Desa yang diakui kabupaten/kota. Terhadap kewenangan ini, Desa berhak mengatur dan mengurusnya; dan (2) kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang dilimpahkan pelaksanaannya kepada desa sebagai lembaga dan kepada Kepala Desa sebagai Penyelenggara Pemerintah Desa dan kewenangan lainnya yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Terhadap pelaksanaan kewenangan ini, Desa hanya memiliki kewenangan mengurus atau melaksanakan, sehingga pembiayaan yang timbul dalam pelaksanaan kewenangan tersebut menjadi beban bagi pihak yang melimpahkan kewenangan.

Namun demikian, RUU Pemerintah tidak menjabarkan bentuk-bentuk kewenangan yang dijalankan oleh Desa. Terhadap draf RUU Pemerintah yang masih dianggap kurang lengkap ini, beberapa fraksi di DPR kemudian mengusulkan berbagai rumusan. Sebagaimana ditemukan dalam DIM, Fraksi PKS mengusulkan kewenangan Desa untuk mengelola sumber daya Desa. Sedangkan Fraksi PKB mengusulkan bentuk kewenangan yang lebih lengkap, dimana Desa diberikan kewenangan dalam dua hal: yakni (1) Bidang Pemerintahan. Dalam hal ini Desa memiliki kewenangan untuk memilih kepala desa, menetapkan BPD dan perangkat desa lainnya, membentuk peraturan desa, membentuk struktur organisasi perangkat desa; mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan; dan mengelola kelembagaan desa; (2) Bidang Perencanaan dan Pembangunan. Dalam bidang ini Desa memiliki kewenangan untuk merencanakan,

melaksanakan, mengawasi dan mengembangkan pembangunan di wilayahnya; mengelola dan memanfaatkan kekayaan desa untuk kesejahteraan masyarakat; dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan desa.

Fraksi PKB juga tidak sepakat dengan usulan Pemerintah terkait dengan kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dilimpahkan ke Desa. Menurut Fraksi PKB, kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota yang dilimpahkan pelaksanaannya kepada Desa bukanlah kewenangan karena Desa hanya mengurus atau melaksanakan saja, tidak bersifat mengatur. PKB mengusulkan klausul ini dihapus, sehingga kewenangan Desa adalah kewenangan asal usul dan kewenangan berskala desa.

Fraksi PPP mengusulkan penambahan kewenangan Desa Adat, dengan bunyi rumusan “Desa adat mempunyai kewenangan dalam bidang pemerintahan dan kemasyarakatan berdasarkan hukum adat yang selaras dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya diusulkan, kewenangan Desa adat meliputi: (a) Mengatur dan melaksanakan sistem pemerintahan berdasarkan hukum adat setempat; (b) Mengatur dan mengelola sumber daya alam yang dikuasai berdasarkan hukum adat, yang meliputi tanah kas desa, tanah ulayat, hutan adat dan sumber daya alam lainnya; (c) Melaksanakan hukum adat setempat; (d) Melestarikan nilai-nilai sosial budaya setempat; (e) Mengelola dan melestarikan sumber daya alam yang dikuasai berdasarkan hukum adat; dan (f) Menyelesaikan sengketa adat berdasarkan hukum adat setempat dalam wilayahnya yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia.

Rapat Tim Perumus (Timus) Pansus RUU Desa pada 12 September 2013 menyepakati rumusan menjadi “Kewenangan Desa/Desa Adat mencakup kewenangan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan berdasarkan prakarsa masyarakat, asal usul, dan adat istiadat setempat.” Rumusan ini masih mencantumkan Desa Adat, sehingga dalam rumusan turunannya, terdapat dua ruang lingkup kewenangan, yaitu ruang lingkup kewenangan Desa dan Desa Adat.

Tidak diketahui secara pasti mengapa pada rumusan yang disahkan menjadi UU, kewenangan Desa Adat tidak dicantumkan. Mengacu pada proses ini, maka dapat dimaknai bahwa kewenangan yang dimaksud pada bagian ini adalah khusus untuk Desa dan bukan Desa Adat. Sedangkan Kewenangan Desa Adat dalam UU ini secara khusus diatur pada Bab XIII pasal 103 UU Desa.

Tujuan pengaturan kewenangan desa yang berdasarkan pada asas rekognisi dan asas subsidiaritas adalah untuk pencapaian kemandirian desa agar masyarakat desa menjadi subyek pembangunan. Selain itu diharapkan Desa bisa berperan dalam perbaikan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Undang-Undang Desa adalah hasil dari evaluasi terhadap implementasi atas UU No. 32/2004 yang belum memberikan kejelasan tentang kewenangan Desa. Dalam Naskah Akademik RUU Desa (Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Ditjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri, 2007) dinyatakan bahwa dalam mengatur tentang Desa, UU No.32/2004 mengandung ambivalensi. Di satu sisi, ia mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal usul. Di sisi lain, ia memposisikan Desa sebagai subsistem dari pemerintah kabupaten/kota, karena

konsepsi dasar yang dianut UU ini menempatkan otonomi hanya berhenti di kabupaten/kota. Kewenangan yang dimiliki oleh Desa menurut UU No. 32/2004 adalah kewenangan kabupaten/kota yang dilimpahkan kepada Desa.

Pencantuman klausul khusus tentang Kewenangan Desa pada UU Desa ini seakan ingin memberikan kejelasan terhadap kewenangan yang dimiliki oleh Desa. Jika dicermati, keberadaan klausul khusus ini juga masih menyisakan ambivalensi. Hal ini terlihat jelas pada Pasal 19 huruf (c) dan (d), dimana kewenangan Desa merupakan limpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat dan Daerah, meskipun Desa juga diberikan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa (huruf (a) dan (b)). Dalam bagian ini tampak pula bahwa ternyata kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan desa bukan hanya kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa yang dimiliki oleh Desa, namun juga pelaksanaan kewenangan berdasarkan pada penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang ditugaskan kepada Desa (lihat Pasal 22). Selain dalam hal penyelenggaraan pemerintahan desa, kewenangan yang bersifat penugasan lainnya adalah dalam hal pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Terhadap kewenangan-kewenangan ini, Desa tidak memiliki hak untuk mengatur (membuat regulasi), tetapi hanya mengurus, sebagaimana dinyatakan pada bagian terdahulu. Selain dalam UU Desa, pelimpahan kewenangan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah kepada Desa juga dimandatkan dalam UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.

1. Kewenangan Asal-usul dan Kewenangan Lokal Skala Desa

Kewenangan Desa berdasarkan asal usul dan kewenangan lokal berskalaDesa bukanlah kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah, bukan juga sisa (residu) yang dilimpahkan oleh pemerintah kabupaten/kota sebagaimana pernah diatur dalam UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 tentang Desa. Sesuai dengan asas rekognisi dan subsidiaritas, kedua jenis kewenangan itu diakui dan ditetapkan langsung oleh UU Desa. Namun demikian mekanisme penetapan kewenangan desa tidak diatur secara rinci. Pasal 20 UU Desa menyebutkan pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf *a* dan huruf *b* diatur dan diurus oleh Desa.

2. Peran Pemerintah Desa dalam Menjalankan Kewenangan

Berkaitan dengan kewenangan ini, Bhenyamin Hoessein (disertasi 1993), menjelaskan bahwa pengaturan dapat diartikan sebagai kewenangan “. . . untuk menciptakan norma hukum tertulis yang berlaku umum dan mengenai hal yang abstrak”; sementara pengurusan sebagai kewenangan “ . . . untuk melaksanakan dan menerapkan norma hukum umum dan abstrak kepada situasi konkrit”. Dengan kata lain, pengaturan berkaitan dengan kewenangan membentuk kebijakan (*rules making*), sementara pengurusan dengan kewenangan melaksanakannya (*rules application*).

Mengikuti pengertian di atas, maka pemerintahan yang memiliki sekaligus kewenangan pengaturan dan pengurusan (sendiri) dapat dipandang sebagai pemerintahan otonom (Bhenyamin: 2001). Kedua istilah

tersebut secara bersama-sama merupakan padanan Bahasa Indonesia untuk istilah Bahasa Inggris ‘*self-governance*’.

Berkaitan dengan kewenangan pemerintah, Barton (2000) menyebutkan bahwa dalam ekonomi pasar yang dikendalikan oleh pemerintahan yang dipilih secara demokratis, hanya ada dua alasan bagi pemerintah untuk masuk ke dalam aktivitas masyarakat, yaitu: keadilan sosial (*social equity*) dan kegagalan pasar. Berdasarkan alasan-alasan itu, secara garis besar peran pemerintah dengan kebijakan publiknya adalah melakukan koreksi kegagalan pasar untuk memperbaiki efisiensi produksi, yakni:

- Peran alokasi sumber daya. Hal ini mencakup soal penentuan ukuran absolut dan relatif pemerintah dalam perekonomian (keseimbangan sektor publik dan sektor swasta) dan penyediaan barang-barang publik serta pelayanan kesejahteraan sosial bagi masyarakat.
- Peran regulator. Hal ini mencakup undang-undang dan tata tertib yang dibutuhkan masyarakat termasuk undang-undang yang mengatur dunia bisnis yang memadai untuk memfasilitasi aktivitas bisnis dan hak-hak kepemilikan pribadi.
- Peran kesejahteraan sosial, yang mencakup kebijakan-kebijakan yang mendorong pemerataan sosial di negara yang bersangkutan seperti perpajakan, jaminan sosial dan penyediaan sejumlah barang publik campuran bagi masyarakat

Pasal 78 UU Desa mengatur bahwa pembangunan desa bertujuan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, meningkatkan kualitas hidup manusia, dan menanggulangi kemiskinan. Lebih lanjut pencapaian tujuan tersebut diselenggarakan melalui: (a) pemenuhan kebutuhan dasar, (b) pembangunan sarana dan prasarana desa, (c)

pengembangan potensi ekonomi lokal, serta (d) pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

3. Kewenangan Desa dalam Subyek Pembangunan

Berdasarkan pandangan teoritis tentang pemerintahan (Barton, 2000), kewenangan normatif, tujuan dan cara mencapai tujuan yang diatur dalam Undang-Undang Desa diturunkan dalam enam peran atau fungsi derivatif pemerintahan desa, yakni:

- a. Mengelola pelayanan dasar. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa untuk mengelola pelayanan dasar yang berada di dalam lingkup kewenangannya, seperti ketersediaan layanan pendidikan anak usia dini, bantuan transportasi ke sekolah, dan sistem desa siaga.
- b. Mengelola pelayanan administrasi. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa dalam mengelola pelayanan administrasi, baik administrasi kependudukan maupun beberapa administrasi perizinan yang berada dalam kewenangannya.
- c. Menyediakan infrastruktur dasar. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa dalam mengelola penyediaan infrastruktur dasar desa, seperti air bersih, irigasi tersier, jalan desa, listrik desa, polindes, sarana pendidikan anak usia dini, kantor desa, dan sarana olah raga.
- d. Memperkuat kelembagaan ekonomi. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa dalam memperkuat keberadaan lembaga sosial ekonomi sebagai upaya memperkuat solidaritas sosial, seperti mendorong keberadaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) dalam pengelolaan infrastruktur dasar dan penguasaan sumber daya alam lokal, dan penguatan daya tawar kolektif.
- e. Memperkuat kelembagaan sosial. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa dalam memperkuat keberadaan lembaga sosial ekonomi

sebagai upaya memperkuat solidaritas sosial, seperti memperkuat organisasi sosial seperti posyandu, lembaga amil zakat, penanganan bencana, dan resolusi konflik.

- f. Membuat regulasi. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa dalam mengelola proses pembuatan regulasi sebagai salah satu bentuk kebijakan publik, termasuk di dalamnya merevitalisasi aturan-aturan yang bersumber dari adat istiadat.

D. Asas Pengaturan Desa

Dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang sebagian besarnya mengatur tentang pemerintahan daerah, maka secara spesifik tidak mencantumkan asas pengaturan desa, selain hanya mencantumkan asas penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan demikian, asas pengaturan desa merupakan klausul baru dalam UU Desa, meskipun tidak berada pada Bab tersendiri tentang Asas tetapi menjadi bagian dari Bab I tentang Ketentuan Umum.

Asas merupakan dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak. Dalam UU Desa pengaturan desa memiliki 13 prinsip yang mesti dijadikan perhatian oleh para pemangku kepentingan dalam memberikan pengaturan desa. Prinsip-prinsip pengaturan desa lebih dikedepankan agar dapat tercapai tujuan dari terbitnya UU ini.

Pasal 3

Pengaturan Desa berasaskan:

- a. rekognisi;
- b. subsidiaritas;
- c. keberagaman;
- d. kebersamaan;
- e. kegotongroyongan;
- f. kekeluargaan;

- g. musyawarah;
- h. demokrasi;
- i. kemandirian;
- j. partisipasi;
- k. kesetaraan;
- l. pemberdayaan; dan
- m. keberlanjutan.

Makna asas-asas dalam pengaturan Undang-Undang Desa ini adalah:

1. rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul;
2. subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa;
3. keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
4. kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat desa dan unsur masyarakat desa dalam membangun desa;
5. kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa;
6. kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat desa;
7. musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;
8. demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat desa dalam suatu sistem pemerintahan yang

- dilakukan oleh masyarakat desa atau dengan persetujuan masyarakat desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin;
9. kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;
 10. partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan;
 11. kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran;
 12. pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa; dan
 13. keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan desa.

E. Tujuan Pengaturan Desa

Dalam UU Pemerintahan Daerah sebelumnya (UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004), tidak mencantumkan tujuan pengaturan Desa, karena pengaturan tentang Desa hanya menjadi bagian terkecil dari hal yang diatur dalam kedua UU tersebut. Tujuan pengaturan Desa sebagaimana tercantum pada Pasal 4 UU Desa merupakan ketentuan baru, meskipun penempatannya tidak pada bagian khusus tentang tujuan, tetapi bagian dari Bab tentang Ketentuan Umum.

Ketentuan tentang tujuan pengaturan Desa memperkuat posisi Desa dalam kerangka NKRI serta memperjelas tugas, peran dan fungsi Desa dalam mengelola desa, menjalankan pemerintahan desa dan memberikan pelayanan bagi masyarakatnya guna tercapainya cita-cita bersama mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dengan terbitnya UU ini, pemerintah Desa dalam hal mengatur desa tidak akan terlepas dari tujuan pengaturan desa dan menjadikannya dasar dalam melaksanakan pembangunan desa.

Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa Pengaturan Desa bertujuan:

- a. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
- d. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
- e. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
- f. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;

- g. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- h. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
- i. memperkuat masyarakat Desa sebagai subyek pembangunan.

BAB 4

PENATAAN DESA

Penataan Desa sebagaimana dimaksud dalam UU Desa (UU No. 6/2014) merupakan proses-proses pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status dan penetapan Desa. Meskipun secara substansi hal ini pernah diatur dalam UU yang mengatur tentang desa yang berlaku sebelumnya, namun penggunaan istilah “penataan” baru muncul pada UU Desa ini.

UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa menyatakan bahwa ketentuan tentang pemecahan, penyatuan dan penghapusan desa diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Sedangkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah pada bagian khusus yang mengatur tentang desa juga mencantumkan ketentuan tentang pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa. Menurut UU No. 22/1999 ini, ketiga hal tersebut ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Demikian juga pada UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tentang pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa. UU No. 32/2004 ini menambahkan pengaturan tentang perubahan status kelurahan

menjadi desa, sehingga substansi tentang penataan desa bukan hal yang baru diatur dalam tata hukum kita.

Dalam Undang-Undang Desa, jika dibandingkan dengan UU sebelumnya, penataan Desa dirumuskan dalam klausul yang lebih rinci. Pemerintah, sebagai pengusul rancangan UU Desa ini menyatakan bahwa perubahan mendasar yang diatur dalam regulasi ini adalah persyaratan dan mekanisme pembentukan desa yang diperketat. Hal ini disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri dalam rapat kerja dengan Pansus RUU Desa pada tanggal 4 April 2012. Lebih lanjut Menteri menyatakan, pengetatan ini dilakukan untuk mengantisipasi pemekaran desa yang semakin hari semakin tidak terkontrol.

Penataan Desa dalam UU Desa ini dicantumkan pada Bab III. Dari 11 pasal yang ada, penataan Desa dapat diuraikan menjadi beberapa sub tema yang terdiri dari: (1) Pemerintah Sebagai Subyek Penataan Desa; (2) Evaluasi sebagai Basis Penataan Desa; (3) Tujuan Penataan Desa; (4) Ruang Lingkup Penataan Desa; (5) Prasyarat dalam Penataan Desa; dan (6) Mekanisme Penataan Desa.

Penataan Desa sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan proses-proses pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status dan penetapan Desa. Meskipun secara substansi hal ini pernah diatur dalam UU yang mengatur tentang desa yang berlaku sebelumnya, namun penggunaan istilah “penataan” baru muncul pada UU Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa. Konsep peataan desa secara jelas diatur dalam Pasal 7 UU Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa.

A. Subyek Penataan Desa

Jika memperhatikan pasal-pasal yang mengatur tentang mekanisme penataan desa dalam UU ini (Pasal 14-17), terlihat jelas bahwa penataan desa menjadi kewenangan Pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Pasal 14 pada intinya menyatakan bahwa:

1. Penataan desa ditetapkan oleh Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota. Sebelum disahkan, Rancangan Perda harus dievaluasi terlebih dahulu oleh Gubernur, dimana mekanisme evaluasinya diatur dalam Pasal 15 dan 16.
2. Setelah lolos evaluasi, Gubernur harus memberikan nomor registrasi dan Pemerintah Pusat melalui Menteri yang menangani Desa memberikan kode Desa. Setelah itu Perda dapat diundangkan. Pemerintah Pusat juga dapat memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional (Pasal 13).

Pasal 7 ayat (1) ini merupakan penegasan terhadap peran pemerintah sebagai pelaksana atau subyek penataan Desa sebagaimana diuraikan di atas. Mengacu pada Pasal ini dan Pasal 13-17, penataan Desa hanya dapat dilakukan oleh pemerintah. Adapun bunyi Pasal 7 ayat (1) adalah: “Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa”.

Dengan demikian yang menjadi subyek dalam Penataan Desa adalah Pemerintah, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

B. Evaluasi Penataan Desa

Pasal 7 ayat 2 UU Desa secara tersirat menyatakan bahwa proses penataan Desa didasarkan pada hasil evaluasi terhadap tingkat perkembangan Pemerintahan Desa. Evaluasi atau proses penilaian sebagaimana dimaksud didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Evaluasi dilakukan terhadap perkembangan pemerintah Desa dalam mencapai tujuan desa, hasil yang diperoleh digunakan sebagai input dalam melaksanakan penataan desa.

Pengaturan tentang evaluasi perkembangan pemerintah desa ini merupakan hal baru jika dibandingkan dengan UU yang pernah ada sebelumnya. Bahkan dalam UU No. 23/2014 pada bagian yang mengatur tentang Penataan Daerah juga tidak mencantumkan pasal khusus tentang evaluasi dalam proses penataan daerah, terlebih evaluasi bagi perkembangan pemerintahan desa. Keberadaan pasal ini menjadi bagian pekerjaan rutin pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam mendorong pemerintah desa sesuai yang diharapkan oleh UU ini.

Pasal 7

(2) Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan hasil evaluasi tingkat perkembangan Pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

C. Tujuan Penataan Desa

Tujuan penataan desa masih menjadi bagian dari Pasal 7, pasal pembuka pada bagian Penataan Desa. Norma ini menjadi arah dalam proses penataan desa, sehingga dalam pelaksanaannya nanti, penataan desa

semestinya diorientasikan untuk mencapai hal-hal sebagaimana dicantumkan dalam rumusan ini.

Pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota perlu memperhatikan tujuan dari penataan desa sehingga kebutuhan akan mewujudkan Pasal 7 ayat 3 ini menjadi jelas dalam pelaksanaannya. Searah dengan itu, tujuan penataan desa ini menjadi penting pegangan dalam memaksimalkan fungsi-fungsi pemerintahan desa.

Pasal 7

- (3) Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan:
- a. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
 - b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa;
 - c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
 - d. meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa; dan
 - e. meningkatkan daya saing Desa.

Norma ini memang tidak memberikan mandat apapun kepada pemrakarsa penataan desa. Namun demikian, klausul ini hendaknya tidak dinilai sebagai sekadar rumusan yang bersifat normatif. Dengan adanya norma ini, hendaknya pemrakarsa penataan desa dapat melakukan kajian terhadap dampak positif dari proses penataan desa. Pemrakarsa penataan mestinya dapat merumuskan argumentasi yang meyakinkan, bahwa dengan adanya penataan desa maka akan terwujud efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan desa, dan meningkatkan daya saing desa.

Berkaca pada pengalaman selama ini, para pemrakarsa pemekaran wilayah selalu berargumentasi bahwa pemekaran dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan penduduk setempat. Namun demikian, argumentasi ini seringkali tidak didukung dengan data-data yang relevan, sehingga seringkali pemekaran yang dilakukan justru tidak mencapai tujuan dimaksud. Temuan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) pada tahun 2008⁴³ menunjukkan, selama kurang lebih lima tahun pemekaran, kinerja pelayanan publik daerah otonomi baru belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Hal ini disebabkan karena pengelolaan dan penggunaan dana belum dijalankan secara efektif, tidak tersedianya tenaga layanan publik dan belum optimalnya pemanfaatan pelayanan publik. Kesejahteraan masyarakat juga sulit ditingkatkan, akibat dari pertumbuhan ekonomi yang rendah. Rendahnya pertumbuhan ekonomi ini disebabkan oleh keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya manusia, serta rendahnya dukungan pemerintah untuk mendorong investasi publik.

Norma ini hendaknya dapat dijadikan acuan bagi pemerintah untuk melakukan evaluasi “berbasis dampak”, dimana indikator penilaian didasarkan pada poin-poin sebagaimana dicantumkan dalam klausul ini. Evaluasi ini dapat membatalkan penataan desa yang telah ditetapkan. Jadi, pemerintah dapat membatalkan penetapan penataan desa jika dalam evaluasinya dihasilkan bahwa penataan desa tidak mencapai tujuan sebagaimana dimaksud.

⁴³ Dapat dilihat pada “Laporan Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah, 2001-2007”, yang dilakukan oleh Bappenas bekerjasama dengan UNDP pada tahun 2008.

D. Ruang Lingkup Penataan Desa

Pada bagian pendahuluan diatas telah disinggung sedikit tentang ruang lingkup penataan desa. Secara lebih lengkap tentang, ruang lingkup penataan desa sebagaimana dimaksud dalam UU Desa dicantumkan pada Pasal 7 ayat (4) . Uraian tentang maksud, prasyarat dan mekanisme tiap-tiap lingkup penataan desa diuraikan pada pasal-pasal selanjutnya.

Pasal 7

- (4) Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. pembentukan;
 - b. penghapusan;
 - c. penggabungan;
 - d. perubahan status; dan
 - e. penetapan Desa.

Yang dimaksud dengan “perubahan status” adalah perubahan dari Desa menjadi kelurahan dan perubahan kelurahan menjadi Desa serta perubahan Desa Adat menjadi Desa. Dan yang dimaksud dengan “penetapan Desa Adat” adalah penetapan kesatuan masyarakat hukum adat dan Desa Adat yang telah ada untuk yang pertama kali oleh Kabupaten/Kota menjadi Desa Adat dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ciri khusus yang membedakan ruang lingkup penataan desa pada UU Desa dan UU sebelumnya (UU No. 5/1979/, UU No.22/1999 dan UU No. 32/2004) adalah adanya poin baru tentang penataan desa adat (poin d dan poin e). Pengaturan tentang desa adat dalam bagian penataan ini mengisyaratkan bahwa UU ini konsisten untuk mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat adat yang selama ini ada.

E. Prasyarat Penataan Desa

Sebagaimana telah disinggung di atas, penataan desa bukanlah hal yang mutlak. Penataan desa merupakan proses yang bersifat opsional, yang dapat dilakukan dengan memperhatikan prasyarat tertentu.

Uraian tentang persyaratan penataan desa pada bagian ini akan disampaikan per poin. Namun demikian, poin-poin dalam uraian ini sedikit berbeda dengan poin-poin yang tercantum dalam ruang lingkup penataan desa sebagaimana dinyatakan pada Pasal 7 ayat (4). Mengacu pada pasal-pasal yang mengatur tentang persyaratan penataan desa (Pasal 8-12), poin-poin yang akan diuraikan meliputi: (a) pembentukan Desa; (b) Pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis; (c) penghapusan Desa; dan (d) penggabungan Desa; dan (e) perubahan status. Perubahan status dalam poin ini terbatas pada perubahan status Desa menjadi kelurahan atau sebaliknya. Sedangkan perubahan status Desa Adat menjadi Desa tidak diatur dalam bagian ini. Pada bagian ini juga tidak ada rincian pasal tentang penetapan Desa sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat 4 poin e.

Dari kelima poin yang disebutkan di atas, porsi uraian pasal yang mengatur tentang pembentukan Desa lebih besar jika dibandingkan dengan poin-poin lainnya.

F. Pembentukan Desa

Ketentuan yang ada dalam Pasal 8 ini lebih banyak mengatur tentang pembentukan Desa baru. Pasal ini mengawali dengan ayat tentang pengertian pembentukan Desa. Pembentukan Desa sebagaimana dinyatakan pada Pasal 8 ayat (1) merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada. Pada bagian penjelasan

disampaikan bahwa pembentukan Desa dapat berupa: a) pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih; b) penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa; atau c) penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.

Ayat 2 menekankan bahwa pembentukan Desa ditetapkan dengan Perda Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan enam aspek, yaitu: (1) prakarsa masyarakat desa; (2) asal usul; (3) adat istiadat; (4) kondisi sosial budaya masyarakat desa; (5) kemampuan desa; dan (6) potensi desa.

Pasal 8

- (1) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf a merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada.
- (2) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat Desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat Desa, serta kemampuan dan potensi Desa.
- (3) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
 - a. batas usia Desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan;
 - b. jumlah penduduk, yaitu:
 - i. wilayah Jawa paling sedikit 6.000 (enam ribu) jiwa atau 200 (seribu dua ratus) kepala keluarga;
 - ii. wilayah Bali paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1000 (seribu) kepala keluarga;
 - iii. wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga;

- iv. wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 (tiga ribu) jiwa atau 600 (enam ratus) kepala keluarga;
 - v. wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 (dua ribu lima ratus) jiwa atau 500 (lima ratus) kepala keluarga;
 - vi. wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) kepala keluarga;
 - vii. wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) kepala keluarga;
 - viii. wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling sedikit 1.000 (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) kepala keluarga; dan
 - ix. wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 (lima ratus) jiwa atau 100 (seratus) kepala keluarga.
- c. wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antar wilayah;
 - d. sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat Desa;
 - e. memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;
 - f. batas wilayah Desa yang dinyatakan dalam bentuk peta Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/Walikota;
 - g. sarana dan prasarana bagi Pemerintahan Desa dan pelayanan publik; dan
 - h. tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat Pemerintah

Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (4) Dalam wilayah Desa dibentuk dusun atau yang disebut dengan nama lain yang disesuaikan dengan asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa.
- (5) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui Desa persiapan.
- (6) Desa persiapan merupakan bagian dari wilayah Desa induk.
- (7) Desa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat ditingkatkan statusnya menjadi Desa dalam jangka waktu 1 (satu) sampai 3 (tiga) tahun.
- (8) Peningkatan status sebagaimana dimaksud ada ayat (7) dilaksanakan berdasarkan hasil evaluasi.

Berdasarkan suguhan pasal tersebut di atas, Pembentukan Desa dapat berupa:

- a. pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih;
- b. penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa; atau
- c. penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.

Jika memperhatikan pengertiannya pada Pasal 8 ayat (1),⁴⁴ pembentukan desa ini lebih mengarah pada pengertian tentang pemekaran desa. Demikian juga memperhatikan persyaratan yang tercantum pada Pasal 5-7⁴⁵ pembentukan desa sebagaimana dimaksud juga

⁴⁴ Pasal 8 (1): Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf a merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada.

⁴⁵ Pasal 5: Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota. Pasal 6:

Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat.

lebih dimaksudkan sebagai pemekaran desa. Namun jika memperhatikan penjelasannya,⁴⁶ pembentukan desa juga dapat berupa penggabungan desa.

G. Pembentukan Desa di Kawasan yang Bersifat Khusus dan Strategis

Pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis diatur pada Pasal 13. Pasal ini terpisah dengan Pasal 8 yang mengatur tentang persyaratan pembentukan desa. Karena bersifat pembentukan, maka penyajian pasal ini lebih di kedepankan, sehingga pembahasan pembentukan desa tersaji secara runut.

Pasal 13 ini tidak menjelaskan mengenai prasyarat tertentu untuk membentuk desa yang berada di kawasan yang bersifat khusus dan strategis, maka persyaratan dalam pembentukan desa di kawasan yang bersifat

Penyebutan Desa atau Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.

Pasal 7:

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah

Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa.

Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan hasil evaluasi tingkat perkembangan Pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan: a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa; b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa; c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik; d. meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa; dan; e. meningkatkan daya saing Desa.

Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. pembentukan; b. penghapusan; c. penggabungan; d. perubahan status; dan e. penetapan Desa.

⁴⁶ Penjelasan pasal 8 Ayat (1):

Pembentukan Desa dapat berupa: a. pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih; b. penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa; atau c. penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.

khusus dan strategis sebagaimana dimaksud pada Pasal 13 ini mengacu pada klausul umum yang mengatur persyaratan pembentukan desa, yaitu Pasal 8.

Pasal 13

Pemerintah memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional.

Yang dimaksud dengan “kawasan yang bersifat khusus dan strategis” seperti kawasan terluar dalam wilayah perbatasan antarnegara, program transmigrasi, dan program lain yang dianggap strategis. Jika dalam persyaratannya, klausul ini tidak memiliki kekhususan, tidak demikian dalam mekanisme pembentukannya. Mekanisme pembentukan desa kawasan khusus ini tidak mengikuti ketentuan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 14-17. Namun demikian, UU ini tidak mengatur secara spesifik tentang mekanisme pembentukan desa kawasan khusus tersebut. Oleh karena itu, tidak jelas pula dasar hukum yang dijadikan sebagai acuan penetapannya. Jika mengacu pada kaidah umum, pembentukan desa ditetapkan dengan Perda Kabupaten/Kota. Ketiadaan aturan tentang mekanisme tersebut secara otomatis memberikan diskresi bagi pemerintah.

Diskresi tersebut makin luas seiring dengan tidak adanya batasan yang jelas tentang apa yang dimaksud “kawasan yang bersifat khusus dan strategis” bagi kepentingan nasional. Pemerintah dapat memberikan penafsiran secara sepihak tentang kawasan yang bersifat khusus dan strategis tersebut. Pada bagian penjelasan klausul ini hanya memberikan contoh bukan batasan.

Diskresi pemerintah yang relatif luas ini hendaknya dapat dikelola dengan baik agar dalam implementasinya

nanti dapat diselaraskan dengan aspirasi masyarakat setempat.

H. Penghapusan Desa

Klausul ini mengatur tentang Penghapusan Desa. Berdasarkan rumusnya, penghapusan desa dapat dilakukan jika ditemui salah satu atau dua alasan, yaitu 1) karena bencana alam; dan/atau 2) kepentingan program nasional yang strategis. Mekanismenya sendiri mengacu pada prosedur sebagaimana diatur dalam Pasal 14-17. Mengacu pada ketentuan tersebut, inisiatif penghapusan desa masih tetap berada di tangan pemerintah kabupaten/kota melalui penyusunan Rancangan Perda.

Pasal 9

Desa dapat dihapus karena bencana alam dan/atau kepentingan program nasional yang strategis.

Penjelasan

Yang dimaksud dengan “program nasional yang strategis” adalah antara lain program pembuatan waduk atau bendungan yang meliputi seluruh wilayah Desa.

Dalam RUU usulan Pemerintah, yang dimaksud dengan penghapusan desa adalah tindakan pencabutan status desa yang ada. Selanjutnya dinyatakan, desa yang tidak memenuhi kriteria sebagaimana dicantumkan dalam persyaratan pembentukan desa (Pasal 8 ayat (3), yang selengkapnya berbunyi:

Pasal 8 ayat (3) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:

- a. batas usia Desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan;

- b. Jumlah penduduk, yaitu: (1) wilayah Jawa paling sedikit 6.000 (enam ribu) jiwa atau 1.200 (seribu dua ratus) kepala keluarga; (2) wilayah Bali paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1.000 (seribu) kepala keluarga; (3) wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga; (4) wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 (tiga ribu) jiwa atau 600 (enam ratus) kepala keluarga; (5) wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 (dua ribu lima ratus) jiwa atau 500 (lima ratus) kepala keluarga; (6) wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) kepala keluarga; (7) wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) kepala keluarga; (8) wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling sedikit 1.000 (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) kepala keluarga; dan 9) wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 (lima ratus) jiwa atau 100 (seratus) kepala keluarga.
- c. wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antarwilayah;
- d. sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat Desa;
- e. memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;
- f. batas wilayah Desa yang dinyatakan dalam bentuk peta Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/ Walikota;

Sarana dan prasarana bagi Pemerintahan Desa dan pelayanan publik; dan h. tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat Pemerintah Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Fraksi-fraksi di DPR tidak memberikan masukan terhadap rumusan Pemerintah ini. Sebagaimana tercantum dalam DIM, seluruh fraksi sepakat dengan rumusan pemerintah tersebut. Namun demikian, setelah disahkan menjadi UU, rumusan ini hilang dan diganti dengan rumusan yang substansinya berbeda. Rumusan sebagaimana tercantum dalam UU ini merupakan hasil keputusan rapat Timus tanggal 5 September 2013.

Dengan rumusan sebagaimana yang tercantum dalam UU, maka klausul ini tidak dapat dijadikan dasar untuk mencabut status desa yang telah ada sebelumnya hanya karena tidak memenuhi persyaratan pembentukan desa. Berdasar pada klausul ini, maka desa hanya dapat dihapus jika memenuhi salah satu atau dua dari hal sebagaimana disebutkan dalam rumusan.

Klausul ini masih kurang spesifik dalam memberikan alasan terhadap terjadinya proses penghapusan desa. Bencana alam itu sendiri semestinya tidak serta merta menyebabkan suatu desa dapat dihapus. Namun, dampak dari bencana alam yang menyebabkan hilangnya wilayah desa secara permanenlah semestinya yang dapat dijadikan alasan bagi penghapusan desa. Misalnya, desa yang terendam air laut secara permanen karena tsunami. Namun desa yang terkena bencana alam seperti tanah longsor atau banjir bandang tidak serta merta dapat dihapus sepanjang desa tersebut dapat direkonstruksi.

Kedua, alasan tentang program nasional yang strategis juga memberikan diskresi yang relatif luas kepada pemerintah. Hal ini karena tidak ada batasan yang jelas tentang program nasional yang dimaksud. Pada bagian penjelasan pasal ini hanya disebutkan salah satu bentuk program nasional yang strategis yaitu waduk atau bendungan. Penjelasan ini tidak cukup dapat membatasi apa yang dimaksud dengan program nasional yang strategis tersebut.

Dalam kaitan dengan penghapusan desa, tidak diatur lebih lanjut tentang kompensasi bagi warga yang desanya dihapus. Kompensasi semestinya tidak hanya terbatas pada ganti rugi secara personal. Kompensasi yang diberikan semestinya dilakukan secara kolektif kepada seluruh warga, misalnya dengan penempatan lokasi baru untuk dijadikan sebagai desa baru. Relokasi secara kolektif ini diharapkan dapat mempertahankan kesatuan masyarakat yang selama ini terjalin, termasuk mempertahankan kohesi di antara mereka.

I. Penggabungan Desa

Mengacu pada Pasal 8 ayat 1, penggabungan desa merupakan bagian dari pembentukan desa. Tetapi ternyata penggabungan desa diatur khusus dalam Pasal 10. Dengan demikian maka persyaratan sebagaimana dimaksud dalam klausul ini mengacu pada persyaratan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8.

Pasal 10

Dua Desa atau lebih yang berbatasan dapat digabung menjadi Desa baru berdasarkan kesepakatan Desa yang bersangkutan dengan memperhatikan persyaratan yang ditentukan dalam Undang-Undang ini.

Secara substansi, penggabungan desa merupakan bagian dari pembentukan desa sebagaimana diatur pada Pasal 8. Sebab, pada penjelasan tentang pembentukan desa dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan pembentukan desa salah satunya adalah penggabungan desa. Oleh karena itu, prasyarat sebagaimana dimaksud pada rumusan dalam klausul ini mengacu pada persyaratan yang diatur pada Pasal 8.

Mengacu pada rumusan ini, poin penting basis pembentukan desa adalah kesepakatan desa yang bersangkutan. Namun demikian tidak ada ketentuan lebih lanjut yang mengatur tentang mekanisme kesepakatan dimaksud, serta dalam bentuk apa kesepakatan tersebut ditetapkan. Mengacu pada Pasal 55 UU Desa, bahwa salah satu fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa. Sehingga, dalam konteks ini jika ada kesepakatan Desa untuk menggabungkan diri maka mekanisme kesepakatan yang kemungkinan bisa dilakukan adalah dengan melakukan musyawarah BPD antar Desa.

Terkait dengan mekanisme, penggabungan desa ini mengikuti kaidah sebagaimana diatur Pasal 14-17. Mengacu pada ketentuan tersebut, penetapan penggabungan Desa didasarkan pada Perda Kabupaten/Kota.

J. Perubahan Status

Pengaturan tentang perubahan status dibagi menjadi dua, yaitu: (1) perubahan status desa menjadi kelurahan (Pasal 11); dan (2) perubahan kelurahan menjadi desa (Pasal 12). Mekanisme penetapannya, sebagaimana diatur pada Pasal 14 ditetapkan dengan Perda Kabupaten/Kota.

Pasal 11

- (1) Desa dapat berubah status menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa melalui Musyawarah Desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat Desa.
- (2) Seluruh barang milik Desa dan sumber pendapatan Desa yang berubah menjadi kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi kekayaan/aset Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kelurahan tersebut dan pendanaan kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 12

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengubah status kelurahan menjadi Desa berdasarkan prakarsa masyarakat dan memenuhi persyaratan yang ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Kelurahan yang berubah status menjadi Desa, sarana dan prasarana menjadi milik Desa dan dikelola oleh Desa yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat Desa.
- (3) Pendanaan perubahan status kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Yang dimaksud dengan “menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/ Kota” pada Pasal 11 di atas adalah termasuk untuk memberikan dana purnatugas (pesangon) bagi Kepala Desa dan perangkat Desa yang diberhentikan sebagai akibat perubahan status Desa menjadi kelurahan. Dan yang dimaksud dengan “mengubah status kelurahan menjadi Desa” pada Pasal 12 ayat (1) adalah perubahan status kelurahan menjadi Desa atau kelurahan sebagian menjadi Desa dan sebagian tetap menjadi kelurahan. Hal

tersebut dilakukan dalam jangka waktu tertentu untuk menyesuaikan adanya kelurahan yang kehidupan masyarakatnya masih bersifat perdesaan.

Mengacu pada RUU yang diajukan Pemerintah, yang dimaksud dengan perubahan status adalah perubahan desa menjadi kelurahan, sedangkan perubahan kelurahan menjadi desa disebut sebagai “penyesuaian kelurahan”.

Mengacu pada rumusan pada Pasal 11 dan 12 ini ada perbedaan prinsip antara perubahan status desa menjadi kelurahan dan perubahan status kelurahan menjadi desa. Pada perubahan status yang pertama, basis pelaksanaannya adalah prakarsa Pemerintah Desa dan BPD melalui Musdes (Musyawarah Desa)⁴⁷

Ketentuan ini secara tersirat memberikan pengertian bahwa kewenangan untuk mengubah status memang sepenuhnya dimiliki Desa. Dari prakarsa inilah kemudian dilanjutkan dengan mekanisme sebagaimana diatur dalam UU ini (Pasal 14-17) . Sedangkan pada perubahan status yang ke dua, dimaknai bahwa basis pelaksanaannya berdasar pada inisiatif Pemerintah Kabupaten/Kota. Dari rumusan ini tampak bahwa kelurahan sebagai wilayah administrasi perpanjangan kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan status. Dengan mengacu pada kedua pasal ini (11 dan 12) sudah dapat terlihat tentang perbedaan kedudukan dan kewenangan antara desa dan kelurahan.

⁴⁷ Ketentuan Umum Undang-Undang Desa: “Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis”.

Perbedaan lain, pada perubahan status desa menjadi kelurahan tidak diatur tentang kriteria tertentu sebagai persyaratannya. Sedangkan pada perubahan status kelurahan menjadi desa terdapat persyaratan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Perbedaan rumusan ini memunculkan kesan bahwa mengubah status desa menjadi kelurahan lebih mudah dibandingkan dengan sebaliknya.

K. Mekanisme Penataan Desa

Bagian ini merupakan pasal-pasal yang menguraikan tentang prosedur atau mekanisme penetapan penataan desa. Pasal 14 menguraikan tentang ruang lingkup penataan desa. Penataan desa yang diatur dengan mekanisme ini adalah bentuk-bentuk penataan desa sebagaimana dimaksud Pasal 8 (pembentukan desa), Pasal 9 (penghapusan desa), Pasal 10 (penggabungan desa), Pasal 11 (perubahan desa menjadi kelurahan) dan Pasal 12 (perubahan kelurahan menjadi desa). Pembentukan desa pada kawasan khusus sebagaimana dimaksud pada Pasal 13 berada di luar ketentuan tentang mekanisme ini.

Pasal 14

Pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, dan Pasal 11 atau kelurahan menjadi Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

Pasal 15

- (1) Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 yang telah mendapatkan persetujuan bersama

Bupati/Walikota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diajukan kepada Gubernur.

- (2) Gubernur melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/ atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan urgensi, kepentingan nasional, kepentingan daerah, kepentingan masyarakat Desa, dan/atau peraturan perundang-undangan.

Pasal 16

- (1) Gubernur menyatakan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 paling lama 20 (dua puluh) hari setelah menerima Rancangan Peraturan Daerah.
- (2) Dalam hal Gubernur memberikan persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penyempurnaan dan penetapan menjadi Peraturan Daerah paling lama 20 (dua puluh) hari
- (3) Dalam hal Gubernur menolak memberikan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak dapat disahkan dan tidak dapat diajukan kembali dalam waktu 5 (lima) tahun setelah penolakan oleh Gubernur.
- (4) Dalam hal Gubernur tidak memberikan persetujuan atau tidak memberikan penolakan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang dimaksud dalam Pasal 15 dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bupati/Walikota dapat mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah tersebut serta sekretaris daerah mengundangkannya dalam Lembaran Daerah.
- (5) Dalam hal Bupati/Walikota tidak menetapkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui oleh Gubernur, Rancangan Peraturan Daerah tersebut dalam jangka waktu 20 (dua puluh) hari setelah tanggal persetujuan Gubernur dinyatakan berlaku dengan sendirinya.

Pasal 17

- (1) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa diundangkan setelah mendapat nomor registrasi dari Gubernur dan kode Desa dari Menteri.
- (2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai lampiran peta batas⁴⁸ wilayah Desa.

Mekanisme yang diatur dalam Pasal 14-17 ini telah dapat menggambarkan proses penetapan desa secara berjenjang dari pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. Jika mengacu pada klausul ini maka proses penataan desa akan terkoordinasikan antara pemerintah pusat dan daerah, baik terkait dengan prosedur maupun data. Praktik yang dijalankan sebelumnya, sebagaimana seringkali dilansir oleh Kemendagri, proses pemekaran desa yang dilakukan terkesan tak terkendali. Pemerintah daerah tidak pernah melaporkan desa pemekaran kepada Kemendagri, sehingga Kemendagri tidak mengetahui data desa yang dimekarkan. Selain itu, desa pemekaran juga tidak mendapatkan kode desa dari Mendagri.⁴⁹

UU Desa telah mengatur secara rinci Penataan Desapada Bab III yang berjumlah 11 pasal yang diuraikan menjadi beberapa tema dan sub tema yang terdiri dari: 1) Pemerintah Sebagai Subyek Penataan Desa; 2) Evaluasi sebagai Basis Penataan Desa; 3) Tujuan Penataan Desa; 4) Ruang Lingkup Penataan Desa; 5) Prasyarat dalam Penataan Desa; dan 6)

⁴⁸ Pembuatan peta batas wilayah Desa harus menyertakan instansi teknis terkait.

⁴⁹ <http://old.setkab.go.id/berita-5485-hingga-oktober-2014-pemerintah-stop-pemekaran-desa-kelurahan-dan-kecamatan.html> diakses pada 28 Maret 2015

Mekanisme Penataan Desa. Pengaturan ini telah memperjelas desa sebagai subjek pembangunan, dimana desa pemerintahan terkecil dan dekat dengan masyarakat diharapkan banyak memberikan manfaat bagi masyarakatnya.

Proses penataan desa harus berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah di atasnya, sebagaimana terdapat dalam rumusan Pasal 7 ayat (1) . Hasil evaluasi yang dilakukan sebagai landasan dalam melakukan penataan desa yang meliputi,: (a) pembentukan desa; (b) Pembentukan desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis; (c) penghapusan desa; dan (d) penggabungan desa; dan (e) perubahan status. Penataan ini diharapkan dapat mempercepat proses terwujudnya desa yang sebagaimana diharapkan oleh pasal 7 ayat 3 yang menjelaskan tentang tujuan dari pengaturan desa.

Beberapa rumusan pasal dalam klaster ini tidak banyak perdebatan saat pembahasan di DPR. Namun jika dilihat dari pasalpasal yang ada, pemerintah perlu mempersiapkan mekanisme evaluasi untuk melakukan penataan desa, sehingga memudahkan bagi pelaksana UU ini dalam memacu kinerjanya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

BAB 5

PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA DAN PERATURAN DESA

Pemerintahan dalam pengertian yang sempit ialah segala aktivitas, tugas, fungsi, dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga yang berwenang mengelola dan mengatur jalannya sistem pemerintahan negara untuk mencapai tujuan negara. Hirarki pemerintahan di Indonesia mulai dari pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota sampai desa. Dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia, sistem pemerintahan desa mulai coba diseragamkan lewat UU No. 5 Tahun 1979 tentang Desa, dan kemudian diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah.

Desa dengan segenap atribut pemerintahannya adalah arena yang berhadapan langsung dengan rakyat. Pemerintahan desa adalah sentra kekuasaan politik lokal yang dipersonifikasi lewat Kepala Desadan perangkatnya. Posisi pemerintahan desa juga sangat penting, mengingat mayoritas penduduk Indonesia tinggal di pedesaan.

Pada prakteknya sistem pemerintahan Desa di Indonesia tidak seragam. Adanya gampong di Aceh, nagari di Sumatera Barat, marga di Palembang, dan banjar di Bali memperlihatkan warna lain pemerintahan desa. Upaya penyeragaman itu akhirnya membuat desa tidak mandiri. Kini, lewat UU Desa, pemerintah dan DPR berupaya mengembalikan kemandirian Desa dan pengakuan terhadap Desa berdasarkan asal usul. Di dalam UU Desa (UU No. 6 Tahun 2014), materi tentang pemerintahan desa terutama diatur pada Pasal 23-66.

A. Asas Penyelenggaraan pemerintahan Desa

Dalam konsepsi UU No. 32 Tahun 2004, khususnya Pasal 200, pemerintahan Desa adalah bagian dari pemerintahan daerah kabupaten/kota. Namun UU itu dan UU No. 5/1979, tak memberikan penjelasan apa sebenarnya yang dimaksud dengan pemerintahan Desa. Hal berbeda terlihat dari UU Desa yang sudah memberikan definisi tentang pemerintahan Desa. Pemerintah Desa pada dasarnya lebih merujuk pada organ, sedangkan pemerintahan desa lebih merujuk pada fungsi.⁵⁰ Pemerintahan Desa mencakup fungsi regulasi/kebijakan, fungsi pelayanan dan fungsi pemberdayaan.

Undang-Undang Desa memperjelas asas penyelenggaraan pemerintahan Desa yang menjadi prinsip/nilai dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan Desa. Asas itu dijelaskan dalam pasal berbeda yang terdapat dalam Bab V tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Banyaknya pasal yang mengatur tentang pemerintah Desa dapat dipahami karena pemerintah Desa menjadi representasi penyelenggara urusan pemerintahan

⁵⁰ Bhenyamin Hossein. *Op.cit.*

(*topdown*) sekaligus menjembatani kepentingan masyarakat setempat (*bottom up*).

Pasal 1 angka 2

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 1 angka 3

Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Penyelenggaraan pemerintahan Desa dalam konteks ini meliputi Desa dan Desa Adat. Pemerintah desa adalah Kepala Desa atau dengan sebutan lain dan perangkat desa. Pengaturan mengenai lingkup dan asas dirumuskan dalam Pasal 23-25 berikut:

Pasal 23

Pemerintahan desa diselenggarakan oleh pemerintah desa.

Pasal 24

Penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan asas:

- a. Kepastian hukum;
- b. Tertib penyelenggaraan pemerintahan;
- c. Tertib kepentingan umum;
- d. Keterbukaan;
- e. Proporsionalitas
- f. Profesionalitas
- g. Akuntabilitas
- h. Efektivitas dan efisiensi
- i. Kearifan lokal;
- j. Keberagaman; dan
- k. Partisipatif.

Penjelasan asas-asas tersebut di atas adalah sebagai berikut:

- a. Kepastian hukum; yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan desa.
- b. Tertib penyelenggaraan pemerintahan; yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara pemerintahan desa.
- c. Tertib kepentingan umum; yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Keterbukaan; yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Proporsionalitas; yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan pemerintahan desa.
- f. Profesionalitas; yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai peraturan perundang-undangan.
- h. Efektivitas dan efisiensi. Efektif berarti setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat desa. Efisien berarti setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan.

- i. Kearifan lokal; mengandung arti bahwa dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa.
- j. Keberagaman; berarti penyelenggaraan pemerintahan desa tidak boleh mendiskriminasi kelompok tertentu.
- k. Partisipatif; berarti penyelenggaraan pemerintahan desa mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa.

Pasal 25

Pemerintah desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain.

Penyebutan nama lain untuk Kepala Desa dan perangkat desa dapat menggunakan penyebutan di daerah masing-masing. Sedangkan konstruksi pemerintahan Desa yang dianut dalam UU Desa adalah konstruksi gabungan. Penjelasan Umum Undang-Undang ini menyebutkan secara tegas: “Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat”.

UU Desa mengatur dan membedakan asas pengaturan Desa (Pasal 3) dan asas penyelenggaraan pemerintahan Desa. Seperti disebutkan dalam Naskah Akademik, asas penyelenggaraan pemerintahan Desa dibuat sebagai standar norma yang bisa dipakai dalam iklim keberagaman penyelenggaraan pemerintahan desa. Prinsip keberagaman itu memang diakomodasi baik dalam pengaturan desa maupun penyelenggaraan pemerintahan Desa meskipun dalam konteks berbeda. Dalam pengaturan Desa, asas keberagaman itu mengandung arti pengakuan dan penghormatan

terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, keberagaman itu mengandung arti penyelenggaraan pemerintahan Desa yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu.

Konsep keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa bisa ditarik ke dalam landasan konstitusional. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan 'setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya'. Larangan melakukan diskriminasi itu juga kemudian dituangkan antara lain dalam UU No. 31 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

Pada tataran normatif, larangan berlaku diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa itu dituangkan dalam ketentuan yang memungkinkan setiap warga negara dipilih menjadi atau memilih pemerintah Desa. Pasal 68 UU Desa mengatur sejumlah norma yang memberi hak kepada semua warga desa untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil, punya hak menyampaikan saran dan berpartisipasi, serta mendapatkan informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa.

Pengaturan hak-hak masyarakat desa di satu sisi, dan pengaturan kaedah norma bagi pemerintah Desa di sisi lain dimaksudkan agar terselenggara tata pemerintahan Desa yang baik. Demi mencapai tujuan itu, penyelenggaraan pemerintahan Desa harus didasarkan pada asas-asas yang sudah diterima secara umum. Undang-Undang ini hanya mengatur sebagian

kecil saja asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik karena faktanya, baik dalam doktrin maupun yurisprudensi, asas-asas umum pemerintahan yang baik itu telah berkembang.⁵¹

Sebagian besar dari asas tersebut sebenarnya sudah termuat dalam UU No. 32/2004. Hanya asas kearifan lokal, asas keberagaman, dan asas partisipatif yang benar-benar baru dalam UU Desa. Kearifan lokal mengandung arti bahwa dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat Desa. Evaluasi Peraturan Desa (Perdes), pembentukan Desa, dan pemberian wewenang dan kewajiban pada hakekatnya ditujukan untuk kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa. Sedangkan asas partisipasi dirumuskan dalam banyak peraturan perundang-undangan.

Sebagai pengakuan terhadap prinsip keberagaman, UU Desa mengizinkan Desa menggunakan sebutan selain Kepala Desa, sesuai dengan bahasa dan adat istiadat setempat. Desa adat tertentu bisa saja menggunakan sebutan lokal, tetapi kedudukan yang bersangkutan tetap sebagai Kepala Desa. Apalagi Pasal 111 ayat (2) UU Desa sudah menegaskan ketentuan tentang Desa berlaku juga untuk desa adat sepanjang tidak diatur dalam ketentuan khusus tentang desa adat. Seberagam apapun pemerintahan Desa, UU Desa sudah menggariskan bahwa pemerintahan desa tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Bingkai ini dirumuskan dalam norma kewajiban dan sumpah para penyelenggara pemerintahan desa.

⁵¹ Lihat Safri Nugraha dkk. *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Center for Law and Good Governance Studies (CLGS), 2007, hal. 52-76.

Adapun karakter atau sifat pemerintahan Desa yang hendak dituju lewat pengaturan UU Desa adalah: Profesional, Bertanggungjawab, Efisien dan efektif, dan terbuka. Karakter tersebut Dirangkumdari Penjelasan Umum UU Desa.

Konstruksi pemerintahan desa yang dianut dalam UU Desa adalah konstruksi gabungan, yakni konstruksi yang timbul akibat pertarungan pandangan antara DPR/DPD dan pemerintah mengenai basis konstitusional yang dipakai. Pansus RUU Desa meminta Pasal 18B ayat (2) yang dikedepankan, sedangkan delegasi Pemerintah menginginkan Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 yang didahulukan. Jika Pasal 18B ayat (2) dikedepankan maka bobot desa sebagai komunitas akan lebih dominan. Sebaliknya, jika Pasal 18 ayat (7) yang didahulukan maka desa sebagai subordinasi pemerintahan kabupaten/kota akan lebih dominan. Konstruksi gabungan ini dapat dibaca dalam Penjelasan Umum UU Desa: “Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat”.⁵²

Berkaitan dengan Asas Penyelenggaraan pemerintahan Desa dalam hal ini menurut Penulis merupakan produk asas hukum⁵³ sebagai kaidah yang fundamental juga ditegaskan oleh Paul scholten yang menegaskan pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum yang dirumuskan

⁵² Bitu Wikantosa, 'Catatan Terhadap Dokumen Naskah Anotasi Hukum UU Desa tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa', dalam FGD di Kantor PATTIRO Jakarta.

⁵³ J.J.H. Bruggink, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 119.

dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan hakim.⁵⁴ Pemahaman asas hukum berdasarkan Paul scholten bahwa asas hukum itu berada di dalam dan dibelakang suatu sistem hukum. Berkaitan dengan asas hukum tersebut maka dalam Pasal 24 UU Nomor 6 Tahun 2014 yang dengan tegas mengatur asas hukum penyelenggaraan pemerintahan desa dapat digunakan ketika melakukan penyelenggaraan pemerintahan kelurahan.

Satjipto Rahardjo menegaskan asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti bahwa peraturan hukum ini pada akhirnya dikembalikan kepada asas-asas tersebut.⁵⁵ Berdasarkan pemikiran Satjipto Rahardjo, maka asas hukum tersebut bukan sekedar kumpulan peraturan hukum melainkan asas hukum mengandung nilai dan tuntutan-tuntutan etis. Oleh karena itu asas hukum tersebut merupakan jembatan antara peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya. Melalui asas hukum, suatu peraturan hukum berubah sifatnya bagian dari tatanan etis. Selanjutnya untuk melihat asas hukum terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan kelurahan dapat dilihat dalam Pasal 24 UU Nomor 6 Tahun 2014 yaitu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa.

Berdasarkan pemahaman asas sebagaimana dijelaskan di atas, maka setiap penyelenggaraan pemerintahan Desa termasuk penyelenggaraan pemerintahan kelurahan, asas yang digunakan sebagai pedoman dan panduan adalah asas sebagaimana diatur dalam Pasal 24 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁵⁴ J.J.H. Bruggink, 1999, *Refleksi.., Ibid.*

⁵⁵ Satjipto Rahardjo, 2014, *Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung .

B. Kepala Desa

Kepala Desa adalah salah satu unsur penyelenggara pemerintah desa. Unsur lain adalah Perangkat Desa. Dalam UU Desa, setidaknya ada 22 pasal yang mengatur tentang Kepala Desa, dengan beragam aspek yang diatur antara lain: (i) tugas, hak, dan wewenang Kepala Desa; (ii) akuntabilitas Kepala Desa; (iii) larangan bagi Kepala Desa (iv) pemilihan Kepala Desa; dan (v) pemberhentian Kepala Desa.

Kepala Desa adalah organ utama pemerintahan desa yang memiliki tugas dan, hak, dan wewenang sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 26 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) berikut ini. Tema ini akan menjelaskan, satu persatu aspek yang berkaitan dengan Kepala Desa.

1. Tugas, Hak, dan Wewenang

Secara eksplisit Pasal 26 ayat (1) mengatur empat tugas utama Kepala Desa yaitu: (i) Menyelenggarakan pemerintahan desa, (ii) Melaksanakan pembangunan desa, (iii) Melaksanakan pembinaan masyarakat desa; dan, (iv) Memberdayakan masyarakat desa. Dengan tugas yang diberikan, Kepala Desa diharapkan bisa membawa desa ke arah yang diharapkan oleh UU ini.

Pasal 26

Ayat (1)

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

Ayat (2)

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa.
- b. Mengangkat dan memberhentikan Kepala Desa.
- c. Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa.
- d. Menetapkan peraturan desa.
- e. Menetapkan anggaran dan pendapatan belanja desa.
- f. Membina kehidupan masyarakat desa
- g. Membina ketentramana dan ketertiban masyarakat a
- h. Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran desa.
- i. Mengembangkan sumber pendapatan desa.
- j. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.
- k. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa.
- l. Memanfaatkan teknologi tepat guna.
- m. Mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif.
- n. Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- o. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ayat (3)

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak:

- a. Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa.
- b. Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;

- c. Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan.
- d. Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
- e. Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat desa.

Semua cukup Jelas kecuali Huruf c. Jaminan kesehatan yang diberikan kepada Kepala Desa diintegrasikan dengan jaminan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ayat (4)

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berkewajiban:

- a. Memegang teguh mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar negara Republik Indonesia tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika.
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;
- d. Menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
- e. Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- f. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- g. Menjalin kerjasama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di desa;

- h. Menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
- i. Mengelola keuangan dan aset desa;
- j. Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa;
- k. Menyelesaikan perselisihan masyarakat di desa;
- l. Mengembangkan perekonomian masyarakat desa;
- m. Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat desa;
- n. Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
- o. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan memberikan informasi kepada masyarakat Desa; dan
- p. Memberikan informasi kepada masyarakat desa.

Berdasarkan Pasal 26 di atas, terlihat jelas bahwa Kepala Desa merupakan representasi pemerintah desa. Ia menjadi aktor penting dalam pembangunan desa. Oleh karena itu, tugas, wewenang dan tanggungjawab Kepala Desa diatur secara detail dalam UU Desa. Semangat UU Desa menempatkan Kepala Desa bukan kepanjangan tangan pemerintah, melainkan sebagai pemimpin masyarakat. Kepala Desa harus mengakar dengan masyarakat, melindungi, mengayomi, dan melayani masyarakat. Tugas Kepala Desa bukan sekadar menyelenggarakan pemerintahan desa, tetapi ia juga melakukan pemberdayaan kepada masyarakat desa.

Dilihat dari konstruksi gabungan pemerintahan desa, sebagaimana disebut dalam Penjelasan Umum UU Desa, Kepala Desa menempati posisi sentral. Namun posisi sentral ini bukan tanpa tantangan jika dihubungkan dengan tugas, hak dan kewenangan yang dimilikinya. Misalnya, jika terjadi benturan kepentingan

antara masyarakat desa dengan pemerintah kabupaten/kota, bagaimana Kepala Desa menempatkan posisi yang ideal? Apakah ia lebih memihak masyarakat desa atau sebaliknya?

Tugas Kepala Desa dalam UU Desa diatur dalam Pasal 26 ayat (1) disebutkan: “Kepala Desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa”.

UU Desa ingin membedakan antara tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab Kepala Desa. Karena itu, dalam UU Desa pengaturan mengenai tugas, wewenang, hak, dan kewajiban Kepala Desa diatur secara detail. Hal ini berbeda dengan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang menggabungkan tugas dan kewajiban Kepala Desa diatur dalam satu pasal (Pasal 101). Di UU No. 22/1999, terdapat 6 tugas dan kewajiban Kepala Desa, yaitu: (1) memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa; (2) membina kehidupan masyarakat desa; (3) membina perekonomian desa; (4) memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa; 5) mendamaikan perselisihan masyarakat di desa; dan (6) mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya. Beberapa tugas Kepala Desa yang ada dalam UU No. 22/1999 menjadi kewenangan Kepala Desa dalam UU Desa.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang menggantikan UU No. 22/1999 tidak mengatur secara detail mengenai pengaturan tentang Kepala Desa Pasal 208 menyebutkan: “*Tugas dan kewajiban Kepala Desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintah desa diatur lebih lanjut dengan Perda berdasarkan Peraturan Pemerintah*”. Tetapi, pengaturan lebih jauh tentang tugas

dan kewajiban Kepala Desa dapat dilihat dalam PP No. 72/2005 tentang Desa.

Wewenang Kepala Desa yang ada dalam UU Desa (Pasal 26 ayat 2) dapat dibagi dalam empat fungsi, yaitu:

- a. *Fungsi pemerintahan*, meliputi: (i) memimpin penyelenggaraan pemerintahan Desa; (ii) mengangkat dan memberhentikan perangkat desa; (iii) memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa; (iv) pemanfaatan teknologi tepat guna; dan (v) mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif. Dua kewenangan terakhir ini sebetulnya menjadi cara Kepala Desa dalam penyelenggaraan pembangunan desa yang harus dilakukan secara partisipatif dan memanfaatkan teknologi tepat guna.
- b. *Fungsi regulasi*, meliputi (i) menetapkan APB Desa; dan (ii) menetapkan Perdes. Dalam melaksanakan kedua wewenang ini, Kepala Desa tidak bisa menetapkan sendiri APB Desa dan Perdes. Pembahasan dan penetapan Perdes dilakukan bersama dengan BPD (Pasal 55 dan 69 UU Desa).
- c. *Fungsi ekonomi*, meliputi: (i) mengembangkan sumber pendapatan Desa; dan (ii) mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa.
- d. *Fungsi sosial*, meliputi: (i) membina kehidupan masyarakat Desa; (ii) mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa; dan (iii) membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa.

Belasan kewenangan Kepala Desa dalam Pasal 26 ayat (2) telah mendukung visi UU Desa yang ingin menciptakan desa yang kuat, maju, mandiri, dan demokratis untuk mencapai masyarakat yang adil,

makmur, dan sejahtera. Akan tetapi, ini sangat tergantung dari kinerja Kepala Desa itu sendiri. Sejuahmana ia dapat menggerakkan, memotivasi, berkomunikasi, merencanakan, dan melaksanakan pembangunan yang ada di lingkungannya. Oleh karena itu, kapasitas menjadi penting dimiliki oleh seorang Kepala Desa. Sayangnya, kapasitas Kepala Desa maupun perangkat desa tidak menjadi perhatian UU ini. Pasal 26 ayat (3) tentang hak Kepala Desa disebutkan bahwa: “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak: a. mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa; b. Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa; c. Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan; d. Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat desa.

Dalam klausul di atas tidak disebutkan bahwa peningkatan kapasitas menjadi bagian dari hak Kepala Desa. Padahal dalam rumusan Naskah Akademik RUU Desa, kapasitas perangkat desa menjadi salah permasalahan dari penyelenggaraan pemerintahan Desa. Selama ini Kepala Desa dan perangkat Desa tidak mendapatkan pendidikan dan latihan yang sistematis dan berkelanjutan seperti halnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pejabat yang lain. Tidak diaturnya peningkatan kapasitas Kepala Desa dan perangkat Desa, dapat menjadi hambatan untuk kinerja pemerintahan desa, karena rendahnya kapasitas Kepala Desa dan perangkat Desa.

Mengenai kapasitas ini, Pasal 112 UU Desa memberikan tugas kepada Pemerintah, pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota memberdayakan

masyarakat desa antara lain dengan meningkatkan kualitas pemerintahan dan masyarakat desa melalui pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan.

Sutoro Eko (2013) membagi lima bentuk kapasitas Desa (termasuk di dalamnya Kepala Desa) yang perlu dikembangkan dalam rangka membangun otonomi desa. *Pertama*, kapasitas regulasi (mengatur), yaitu kemampuan pemerintah desa mengatur kehidupan desa beserta isinya (wilayah, kekayaan, dan penduduk) dengan Perdes berdasarkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat. *Kedua*, kapasitas ekstraksi, yaitu kemampuan mengumpulkan, mengerahkan, dan mengoptimalkan aset-aset desa untuk menopang kebutuhan (kepentingan) pemerintah dan warga masyarakat desa. *Ketiga*, kapasitas distributif, yaitu kemampuan pemerintah desa membagi sumberdaya desa secara seimbang dan merata sesuai dengan prioritas kebutuhan masyarakat desa. *Keempat*, kapasitas responsif, yaitu kemampuan untuk peka atau memiliki daya tanggap terhadap aspirasi atau kebutuhan warga masyarakat untuk dijadikan sebagai basis dalam perencanaan kebijakan pembangunan. *Kelima*, kapasitas jaringan dan kerjasama, yaitu kemampuan mengembangkan jaringan kerjasama dengan pihak-pihak luar dalam rangka mendukung kapasitas ekstraksi.

2. Kewajiban dan Larangan Kepala Desa

Dalam melaksanakan tugasnya pada Pasal 26 ayat (1), yaitu menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa, Kepala Desa mempunyai wewenang, hak, dan kewajiban, yang diatur pula dalam Pasal 26, yaitu

kewenangan diatur pada ayat (2); hak-hak yang timbul diatur pada ayat (3); dan kewajiban diatur pada ayat (4).

Tampaknya pembentuk UU Desa membedakan antara kewajiban kepala desa dalam konteks khusus, yaitu menjalankan tugas yang diatur Pasal 26 ayat (1) dan kewajiban dalam konteks melaksanakan tugas, kewenangan dan kewajiban secara umum. Karena itu, kepala desa selain memiliki kewajiban seperti yang diatur dalam Pasal 26 ayat (4), juga memiliki kewajiban lain dan sanksinya yang diatur dalam Pasal 27 dan Pasal 28 berikut:

Pasal 27

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib:

- a. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota
- b. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota.
- c. Memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
- d. Memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setiap akhir tahun anggaran.

Pasal 28

- (1) Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 26 ayat (4) dan pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.

- (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Sebagai kepala pemerintahan desa, Kepala Desa juga dibebani sejumlah larangan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 29 UU Desa berikut:

Pasal 29

Kepala Desa dilarang:

- a. Merugikan kepentingan umum
- b. Membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu.
- c. Menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya.
- d. Melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
- e. Melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat desa; f. Melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- f. Menjadi pengurus partai politik;
- g. Menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;
- h. Merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- i. Ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah.
- j. Melanggar sumpah/janji jabatan; dan

- k. Meninggalkan tugas selama 30 hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.

a. Kewajiban dan Akuntabilitas Kepala Desa

Pola pertanggungjawaban Kepala Desa dalam UU Desa kembali ke rezim UU No. 22/1999, yaitu langsung kepada Bupati, tidak melalui Camat. Dalam UU No. 22/1999 Pasal 102 disebutkan Kepala Desa bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD (Badan Perwakilan Desa)⁵⁶ dan menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati. Undang-Undang Pemda ini telah memberikan keleluasaan kepada desa sebagai kesatuan masyarakat yang memiliki pemerintahan sendiri. Pola pertanggungjawaban Kepala Desa bukan kepada Camat sebagai institusi yang berada di atasnya, dan hubungan kerja antara Camat dengan Kepala Desa bukan bersifat subordinasi.

Halini berbeda dengan UU No. 32/2004, yang menggunakan statemen yang lebih halus yang menempatkan Camat dalam pola hubungan kerja dengan Kepala Desa. Dalam penjelasan umumnya disebutkan *“Kepala Desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui camat. Kepada BPD, Kepala Desa wajib menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan/atau meminta*

⁵⁶ Istilah Badan Perwakilan Desa diganti dalam UU No. 32/2004 menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Pengaturan tentang BPD dalam UU Desa diatur dalam pasal 55-65

keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud”.

Klausul di atas menegaskan bahwa akuntabilitas Kepala Desa yang diatur dalam UU No. 32/2004 bukan kepada rakyat, tetapi kepada Bupati/Walikota melalui Camat sebagai atasan. Dalam Naskah Akademik (NA) RUU Desa, bentuk akuntabilitas Kepala Desa yang ada dalam UU No. 32/2004 ini disebut sebagai pemindahan akuntabilitas “ke bawah” menjadi “ke atas” atau resentralisasi. Padahal dalam sebuah demokrasi, akuntabilitas pejabat politik seharusnya disampaikan kepada konstituen pemilihnya, karena Kepala Desa dipilih langsung oleh masyarakatnya.

Undang-Undang Desa mengembalikan relasi Kepala Desa dengan Camat tidak lagi bersifat subordinasi, dimana pertanggungjawaban Kepala Desa langsung kepada Bupati/Walikota tidak melalui Camat. Dalam UU ini, akuntabilitas Kepala Desa diatur khusus di dalam Pasal 27 dan 28. Pasal ini ingin menegaskan pentingnya akuntabilitas Kepala Desa sebagai penyelenggara pemerintahan, dan memberikan sanksi apabila Kepala Desa tidak melakukannya. Sanksi yang diberikan pun cukup tegas, yakni memberikan teguran sampai pemberhentian jabatan.

Bentuk akuntabilitas dalam UU Desa ini mengatur kewajiban Kepala Desa menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, BPD, dan masyarakat desa sebagai konstituennya. Terdapat 2 jenis laporan yang harus disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati, yaitu:

- a. Laporan penyelenggaraan pemerintah desa setiap akhir tahun anggaran; dan

- b. Laporan penyelenggaraan pemerintahan desa pada akhir masa jabatan.

Selain itu, terdapat laporan yang harus disampaikan kepada BPD berupa laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan yang harus disampaikan setiap tahun (pada akhir tahun anggaran). Sebagai bentuk pertanggungjawaban Kepala Desa kepada rakyat yang telah memilihnya, Kepala Desa juga menginformasikan penyelenggaraan pemerintahan desa melalui media yang mudah diakses oleh warga. Adanya pertanggungjawaban Kepala Desa kepada BPD (sebagai perwakilan rakyat) menunjukkan adanya hubungan *check and balances* antara Kepala Desa dengan BPD. Undang-Undang Desa hanya mengatur akuntabilitas yang sifatnya administratif. Karena itu, perlu dibuat mekanisme penyampaian laporan yang bukan sekadar formalitas.

Akuntabilitas yang diwujudkan dalam bentuk laporan, menurut Sutoro Eko (2013) disebut sebagai pengertian akuntabilitas setelah tindakan, atau akuntabilitas *ex post facto* (J. M. Moncrieffe, 2011). Menurut Eko, akuntabilitas seperti ini sangat dominan digunakan di Indonesia dengan bentuk yang konkrit berupa LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban), dan LIPJ (Laporan Informasi Pertanggungjawaban) yang disampaikan oleh kepala daerah kepada publik/rakyat. Akuntabilitas seperti ini (setelah tindakan) lemah dari dua sisi. *Pertama*, dari sisi mekanisme dan waktu. Akuntabilitas hanya dilakukan setelah tindakan (*ex post*), atau sekadar memberikan jawaban. *Kedua*, Kepala Daerah (dalam hal ini Kepala Desa) dipilih oleh rakyat, tapi pertanggungjawabannya diberikan ke atas (Bupati).

P. Schmitter (2004) membagi akuntabilitas dalam tiga dimensi waktu: sebelum (*before*), selama (*during*), dan sesudah (*after*). Akuntabilitas “sebelum” dan “selama” itu mempunyai kaitan langsung dengan representasi. Idealnya, partisipasi warga dilakukan dalam tiga dimensi waktu ini. Warga melakukan partisipasi sebelum kebijakan, menaruh perhatian terhadap proses penyusunan kebijakan, dan berkewajiban menjalankan kebijakan. Selama ini, partisipasi warga di level desa baru sebatas keterlibatan mereka dalam Musrenbang Desa. Itupun kadang hanya formalitas. Undang-Undang Desa telah menjamin partisipasi warga yang diatur dalam Pasal 68 (pembahasan lebih lanjut tentang hal ini dibahas dalam Bab III).

b. Larangan bagi Kepala Desa

Larangan bagi Kepala Desa tidak diatur dalam UU No. 22/1999. Sementara itu, UU No. 32/2004 mengatur tapi tidak menjabarkan secara detail mengenai aturan larangan bagi Kepala Desa. Aturan mengenai hal ini dijabarkan dalam PP No. 72/2005. Sementara, UU Desa melarang Kepala Desa meninggalkan tugas selama 30 hari berturut-turut tanpa ada alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan. Aturan tentang hal ini tidak diatur dalam peraturan sebelumnya. Aturan ini menegaskan bahwa integritas dan akuntabilitas Kepala Desa menjadi sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah desa.

Kepala Desa dipilih langsung oleh rakyat Desa tidak berbasiskan partai politik. Oleh karena itu, Kepala Desa dilarang menjadi pengurus partai politik dan terlibat dalam kampanye Pemilu dan Pilkada. Undang-Undang Desa ini memosisikan Kepala Desa sebagai aktor demokrasi yang sangat strategis di level Desa, karena itu

Kepala Desa perlu dijamin netralitasnya. Hal ini selaras dengan UU No. 1/2015 tentang Penetapan Perpu No 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yang menyebutkan bahwa dalam kampanye calon dilarang melibatkan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dan perangkat desa atau sebutan lain/perangkat kelurahan (Pasal 70 ayat (1) huruf c).

3. Pemilihan Kepala Desa

Berdasarkan konstruksi UU Desa, Kepala Desa dipilih dalam pemilihan, bukan ditunjuk oleh pejabat tertentu, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 31-39. Proses pemilihan itu dapat dipilah berdasarkan tahapan: sebelum pemilihan, saat pemilihan, dan setelah pemilihan. Juga pembahasan mengenai asas-asas atau prinsip pemilihan.

Pasal-pasal yang berkaitan dengan tahapan pemilihan Kepala Desa sebagaimana disebutkan di atas adalah sebagai berikut:

a. Prinsip dan Sifat Pemilihan

Pasal 31 dan Pasal 34 UU Desa telah mengatur secara tegas prinsip pemilihan Kepala Desa. *Pertama*, pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten/ kota. Kebijakan pemilihan Kepala Desa serentak ini ditetapkan dalam Perda. *Kedua*, Kepala Desa dipilih secara langsung oleh penduduk desa. *Ketiga*, pemilihan dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Rumusan mengenai prinsip-prinsip dan sifat pemilihan Kepala Desa adalah berikut:

Pasal 31

- a. Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota.
- b. Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- c. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Kepala Desa serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pasal 32

- (1) Badan Permusyawaratan Desa memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir.
- (2) Badan Permusyawaratan Desa membentuk panitia pemilihan Kepala Desa.
- (3) Panitia pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bersifat mandiri dan tidak memihak.
- (4) Panitia pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas unsur perangkat desa, lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat desa.

Berdasarkan pasal tersebut di atas, pemberitahuan BPD kepada Kepala Desa tentang akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa tembusannya disampaikan kepada Bupati/ Walikota. Yang dimaksud dengan tokoh masyarakat adalah tokoh keagamaan, tokoh adat, tokoh pendidikan, dan tokoh masyarakat lainnya.

Pasal 33

Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan:

- a. Warga negara republik Indonesia
- b. Bertakwa kepada tuhan yang maha esa.

- c. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika;
- d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
- f. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa;
- g. Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;
- h. Tidak sedang menjalanihukuman pidana penjara;
- i. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulangulng;
- j. Tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- k. Berbadan sehat, Tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan; dan
- l. Syarat lain yang diatur dalam Peraturan Perda.

Pasal 34

- (1) Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa;
- (2) Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;

- (3) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan;
- (4) Dalam melaksanakan pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk panitia pemilihan Kepala Desa.
- (5) Panitia pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bertugas mengadakan penjurangan dan penyaringan bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan pemungutan suara, menetapkan calon Kepala Desa terpilih, dan melaporkan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa.
- (6) Biaya pemilihan Kepala Desa dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Biaya pemilihan Kepala Desa yang dibebankan pada ABPD Kabupaten/Kota adalah untuk pengadaan surat suara, kotak suara, kelengkapan peralatan lainnya, honorarium panitia, dan biaya pelantikan.

Pasal 35

Penduduk desa sebagaimana dalam Pasal 34 ayat (1) yang pada hari pemungutan suara pemilihan Kepala Desa sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/ pernah menikah ditetapkan sebagai pemilih.

Pasal 36

- (1) Bakal calon Kepala Desa yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ditetapkan sebagai calon Kepala Desa oleh panitia pemilihan Kepala Desa;
- (2) Calon Kepala Desa yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan kepada masyarakat desa di tempat umum sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa.

(3) Calon Kepala Desa dapat melakukan kampanye sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Pra-pemilihan

Ada proses yang harus dilalui sebelum penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa dan melibatkan para pemangku kepentingan. Proses itu antara lain adalah:

1. Pemberitahuan akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa (Pasal 32 ayat 1).
2. Pembentukan Panitia Pemilihan Kepala Desa (Pasal 32 ayat 2 jo Pasal 34 ayat 4).
3. Penjaringan calon oleh Panitia Pemilihan (Pasal 34 ayat 5).
4. Penetapan calon Kepala Desa sebagai calon oleh panitia pemilihan, dan pengumumannya kepada masyarakat (Pasal 36 ayat 1 dan 2).
5. Peluang masa kampanye bagi calon yang sudah ditetapkan (Pasal 36 ayat 3)

c. Pemilihan

Undang-Undang Desa menetapkan bahwa setiap penduduk yang telah berusia 17 tahun atau sudah menikah berhak untuk memilih pada hari H pemilihan Kepala Desa. Setiap penduduk yang mempunyai hak memilih datang sendiri ke tempat pemungutan suara dan menentukan pilihannya tanpa paksaan. Mekanisme pemilihan serentak tersebut masih akan ditetapkan lebih lanjut melalui peraturan pemerintah, sebagaimana disinggung Pasal 31 ayat (3) berikut:

Pasal 31

Ayat (3)

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Kepala Desa serentak sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) dan ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

d. Pasca Pemilihan

Ketentuan-ketentuan mengenai pasca pemilihan Kepala Desa dituangkan dalam Pasal 37-39. Pasal 37 lebih menekankan pada penentuan siapa yang terpilih dan mekanisme penyelesaian sengketa; Pasal 38 mengatur tentang pelantikan; dan Pasal 39 mengatur masa jabatan Kepala Desa. Rumusan lengkapnya sebagai berikut:

Pasal 37

- (1) Calon Kepala Desa yang dinyatakan terpilih adalah calon yang memperoleh suara terbanyak.
- (2) Panitia pemilihan Kepala Desa menetapkan calon Kepala Desa terpilih.
- (3) Panitia pemilihan Kepala Desa menyampaikan nama calon Kepala Desa terpilih kepada badan permusyawaratan desa paling lama 7 (tujuh) hari setelah penetapan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Badan permusyawaratan desa paling lama 7 (tujuh) hari setelah menerima laporan panitia pemilihan menyampaikan nama calon Kepala Desa terpilih kepada Bupati/Walikota.
- (5) Bupati/Walikota mengesahkan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi kepada desa paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa dalam bentuk surat keputusan Bupati/Walikota.
- (6) Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/ Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Pasal 38

- (1) Calon Kepala Desa terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah penerbitan keputusan Bupati/Walikota.
- (2) Sebelum memegang jabatannya, Kepala Desa terpilih bersumpah/berjanji.
- (3) Sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sebagai berikut:

“Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku Kepala Desa dengan sebaikbaiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara, dan bahwa saya akan akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta melaksanakan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya yang berlaku bagi Desa, daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pasal 39

- (1) Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.
- (2) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Berdasarkan suguhan pasal di atas, yang dimaksud dengan terhitung sejak tanggal pelantikan adalah seseorang yang telah dilantik sebagai Kepala Desa, maka apabila yang bersangkutan mengundurkan diri sebelum habis masa jabatannya dianggap telah menjabat satu periode masa jabatan 6 (enam) tahun.

Kepala Desa yang telah menjabat satu kali masa jabatan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali paling lama 2

(dua) kali masa jabatan. Sementara itu, Kepala Desa yang telah menjabat 2 (dua) kali masa jabatan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan.

Pemilihan Kepala Desa secara langsung dipilih oleh rakyat atau biasa disebut sebagai Pilkades, telah berlangsung sebelum adanya Pemilihan Kepala Daerah langsung. Aturan Pilkades bahkan telah diatur pada masa orde baru melalui UU No. 5/1979.

Undang-Undang Desa mengatur pemilihan Kepala Desa dilakukan secara serentak di kabupaten/kota dengan biaya yang dibebankan kepada APBD (Pasal 31). Di dalam Penjelasan Umum UU ini, dijelaskan bahwa pemilihan Kepala Desa secara serentak mempertimbangkan jumlah desa dan kemampuan biaya pemilihan yang dibebankan pada APBD kabupaten/kota sehingga dimungkinkan pelaksanaannya secara bergelombang. Sebagai akibat dilaksanakannya kebijakan ini, maka akan ada Kepala Desa yang berhenti dan diberhentikan sebelum habis masa jabatan. Oleh karena itu, dalam UU ini diatur mengenai pengisian jabatan Kepala Desa selama menunggu proses Pilkades diselenggarakan dan terpilihnya Kepala Desa yang baru.

Terkait dengan biaya Pilkades, dalam UU No. 32/2004 tidak diatur mengenai biaya perhelatan Pilkades. Pengaturan biaya Pilkades diserahkan kepada daerah yang diatur melalui Perda. Pada prakteknya, ada daerah-daerah yang membebankan biaya Pilkades kepada para calon Kepala Desa, seperti yang terjadi di desa Curug Wetan, Kabupaten Tangerang. Biaya yang dibebankan ini meliputi semua tahapan Pilkades sampai pengadaan seragam panitia pemilihan. Tentu saja ini membebankan para calon Kepala Desa. Akibatnya, setiap

perhelatan Pilkades tidak banyak warga yang mau mencalonkan diri sebagai Kepala Desa.

Persyaratan untuk menjadi Kepala Desa diatur dalam Pasal 33 UU Desa. Salah satu persyaratan untuk menjadi Kepala Desa berpendidikan paling rendah sekolah menengah pertama. Persyaratan ini tidak berubah sejak zaman UU No. 5/1979. Padahal dalam RUU Desa, persyaratan untuk menjadi Kepala Desa diusulkan berpendidikan paling rendah sekolah menengah atas atau sederajat. Undang-Undang Desa tidak memberikan batasan usia bagi calon Kepala Desa.

Pengaturan tentang masa jabatan Kepala Desa mengalami perubahan sesuai dengan rezim undang-undang yang berlaku. Undang-Undang No. 22/1999 mengatur masa jabatan Kepala Desa selama 8 tahun. Aturan ini tidak berubah dari rezim UU sebelumnya (UU No. 5/1979). Undang-Undang No. 32/2004 mengurangi masa jabatan Kepala Desa menjadi 6 tahun dan hanya dapat menjabat 1 kali masa jabatan berikutnya. Undang-Undang Desa kemudian memberikan kesempatan lebih lama kepada Kepala Desa untuk menjabat. Dalam UU ini disebutkan jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun dan dapat menjabat kembali paling banyak tiga kali masa jabatan berturut-turut atau tidak secara berturut-turut (Pasal 39 UU Desa).

e. Legitimasi Kepala Desa

Kepala Desa memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat karena ia dipilih langsung oleh rakyat desa. Menurut Sutoro Eko (2013), legitimasi merupakan dimensi paling dasar dalam kepemimpinan Kepala Desa. Seorang Kepala Desa yang tidak *legitimate*, maka ia akan sulit mengambil keputusan fundamental. Kepala Desa akan mendapatkan legitimasi yang kuat apabila ia

ditopang dengan modal politik yang kuat, yang berbasis pada modal sosial, bukan politik uang. Ongkos transaksi ekonomi pada saat Pilkadaes akan sangat rendah jika seorang calon Kepala Desa memiliki modal sosial yang kaya dan kuat. Sebaliknya, transaksi ekonomi akan sangat tinggi untuk meraih kemenangan jika calon Kepala Desa tidak memiliki modal sosial yang kuat, menggunakan politik uang. Kepala Desa yang menang karena politik uang akan melemahkan legitimasinya. Sebaliknya Kepala Desa yang kaya modal sosial tanpa politik uang, maka akan memperkuat legitimasinya.

Legitimasi yang kuat dari hasil modal sosial yang kuat pula, akan memunculkan kepemimpinan Kepala Desa yang inovatif dan progresif. Ia akan mampu bekerja dengan mengedepankan transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Transparansi dimaknai sebagai dibukanya akses informasi bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi mengenai kebijakan, pelayanan, dan keuangan desa. Transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai, disediakan untuk dipahami, dan dapat dipantau oleh masyarakat. Partisipasi dimaknai sebagai pelibatan warga dalam seluruh proses pengambilan keputusan, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban. Sedangkan akuntabilitas berarti Kepala Desa dapat mengemban amanah dengan baik, dapat mempertanggungjawabkan apa yang dilakukannya, dan tidak melakukan penyimpangan yang dapat merugikan masyarakat desa.

Kepala Desa yang inovatif dan progresif dalam menjalankan roda pemerintahannya, akan mendapatkan kepercayaan (*trust*) dari warga. Ketika ia akan mencalonkan kembali, ia telah memiliki modal sosial yang kaya dan kuat, sehingga akan mudah baginya

untuk mendapatkan kembali jabatan sebagai Kepala Desa pada saat Pilkades berikutnya. Namun, mendapatkan posisi bagus di hadapan masyarakat tak menjamin Kepala Desa bisa bertakhta dengan baik selamanya. Misalnya, ketika ada konflik kepentingan tentang pembangunan antara masyarakat desa yang dipimpin Kepala Desa dengan Bupati/Walikota. Dalam hal ini Kepala Desa harus benar-benar bisa menempatkan dirinya dengan baik karena legitimasi Kepala Desa tak hanya dari penduduk desa melalui pemilihan langsung (*vide* Pasal 34 ayat 1), tetapi juga dari Bupati yang mengesahkan Kepala Desa terpilih (*vide* Pasal 37 ayat 5 UU Desa). Apalagi jika perselisihan, posisi Bupati sangat sentral. Untuk meminimalisasi peluang konflik karena pemilihan, pemerintah daerah kabupaten/kota diberi ruang untuk ‘menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa’ (*vide* Pasal 31 ayat 2 UU Desa).

Salah satu isu krusial dalam pemilihan Kepala Desa adalah mekanisme penyelesaian perselisihan. Seperti halnya pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada), pemilihan kepala daerah pun potensial menimbulkan perselisihan antarcalon. Undang-Undang Desa tampaknya tak memasukkan pemilihan Kepala Desa baik ke dalam rezim pemilu maupun rezim pilkada, sehingga proses penyelesaiannya dibuat sesederhana mungkin. Pasal 37 ayat (6) hanya menyebutkan “*Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5)*”. Berarti paling lama 30 hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan oleh Panitia Pemilihan Kepala Desa (Pasal 37 ayat (5)). Pertanyaan yang mesti dijawab, apakah mekanisme penyelesaian perselisihan

itu menggunakan forum adjudikasi sebagaimana layaknya sengketa pemilu/pilkada, atau hanya melalui mediasi, atau malah sepenuhnya ditentukan oleh Bupati/Walikota tanpa perlu memanggil para pihak. Jika merujuk pada Pasal 37 ayat (5), pengesahan Kepala Desa terpilih dituangkan dalam SK Bupati/Walikota, sehingga proses penyelesaian hukumnya bisa bermuara ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

4. Pemberhentian Kepala Desa

Kepala Desa dibebani banyak kewajiban dan larangan, yang berimplikasi pada resiko pemberhentian. Seorang Kepala Desa memegang jabatan selama 6 tahun dihitung sejak tanggal pelantikan, dan dapat menjabat maksimal 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. Pengaturan mengenai pemberhentian Kepala Desa dirumuskan dalam Pasal 40-47 UU Desa.

Berhentinya Kepala Desa disebabkan sebagaimana rumusan Pasal 40 ayat (1), jika penyebabnya diberhentikan diantaranya, tidak menjalankan tugas sebagai Kepala Desa atau dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun oleh pengadilan. Berikut adalah pasal-pasal yang berkaitan dengan pemberhentian Kepala Desa.

a. Berhenti dan Diberhentikan

Konsep berhenti dan diberhentikan termasuk orang yang menetapkan pemberhentian itu dituangkan dalam Pasal 40 sebagai berikut:

Pasal 40

(1) Kepala Desa berhenti karena:

- a. Meninggal dunia

- b. Permintaan sendiri; atau
 - c. Diberhentikan
- (2) Kepala Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
- a. Berakhir masa jabatan
 - b. Tidak melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
 - c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Kepala Desa; atau d. Melanggar larangan sebagai Kepala Desa.
- (3) Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Bupati/Walikota.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Yang dimaksud dengan berakhirnya masa jabatan adalah apabila telah berakhir masa jabatannya 6 (enam) tahun terhitung tanggal pelantikan harus dihentikan. Dalam hal belum ada calon terpilih dan belum dapat dilaksanakan pemilihan, diangkat pejabat. Dan yang dimaksud dengan 'tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap' adalah apabila Kepala Desa menderita sakit yang mengakibatkan, baik fisik maupun mental, tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya.

b. Pemberhentian karena Perkara Hukum

Sebagaimana halnya kepala daerah, ada kalanya Kepala Desa diberhentikan karena tersandung perkara hukum. Misalnya tersangkut perkara pidana korupsi bantuan sosial. Pasal 41-43 UU Desa telah memberikan dua norma penting, yaitu diberhentikan sementara saat

masih berstatus tersangka,⁵⁷ dan diberhentikan sementara saat sudah berstatus terdakwa.⁵⁸

Pasal 41

Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan register perkara di pengadilan.

Pasal 42

Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah ditetapkan sebagai tersangka dalam tindak pidana korupsi, terorisme, makar, dan/atau tindak pidana makar terhadap keamanan negara.

Dalam dua kasus tersebut, Kepala Desa hanya diberikan status diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota hingga ada putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Ketentuan ini dirumuskan dalam Pasal 43.⁵⁹

Proses peradilan pidana tidak bisa diprediksi ujungnya, baik mengenai status akhir Kepala Desa maupun mengenai waktu yang dibutuhkan. Meskipun KUHAP menyebut asas peradilan cepat, murah, dan sederhana, namun tidak ada yang bisa memastikan kapan suatu putusan berkekuatan hukum tetap. Berkekuatan hukum tetap bisa terjadi pada tingkat pertama, banding, atau kasasi. Tidak ada pula yang bisa

⁵⁷ Tersangka adalah seseorang yang karena perbuatannya atau keadaannya berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana. Pasal 1 angka 14 KUHAP.

⁵⁸ Terdakwa adalah seseorang tersangka yang dituntut, diperiksa dan diadili disidang pengadilan. Pasal 1 angka 14 KUHAP.

⁵⁹ Pasal 43 mengatur bahwa; Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42 diberhentikan oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

memprediksi apa putusan hakim, semua bergantung pada bukti-bukti yang diajukan. Oleh karena itu, Pasal 44⁶⁰ UU Desa telah membuat norma jika hakim membebaskan Kepala Desa, dan norma jika masa jabatannya belum/sudah berakhir.

Apabila Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah berakhir masa jabatannya, Bupati/ Walikota harus merehabilitasi nama baik Kepala Desa yang bersangkutan.

c. Penjabat Kepala Desa

Dalam hal Kepala Desa tersandung masalah hukum dan sudah dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, UU Desa memperkenalkan istilah Penjabat Kepala Desa. Dari rumusan Pasal 45 di atas menjelaskan bahwa sekretaris desa bisa menjadi pelaksana tugas Kepala Desa, jika Kepala Desa tersandung perkara hukum dan oleh Bupati/ Walikota diberhentikan sementara.

Undang-Undang Desa ini memberikan dua alternatif pengisi jabatan Kepala Desa dilihat dari sisa waktu masa jabatan Kepala Desa tersebut. Jika sisa masa jabatan tidak lebih dari satu tahun, maka berlaku ketentuan Pasal 46.

Pasal 45

Ayat (2)

Dalam hal Kepala Desa diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42,

⁶⁰ Pasal 44 Ayat (1): Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42 setelah melalui proses peradilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penetapan putusan pengadilan diterima oleh Kepala Desa, Bupati/Walikota merehabilitasi dan mengaktifkan kembali Kepala Desa yang bersangkutan sebagai Kepala Desa sampai dengan akhir masa jabatannya.

Sekretaris Desa melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Desa sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Pasal 46

- (1) Dalam hal sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 tidak lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai Penjabat Kepala Desa sampai dengan terpilihnya Kepala Desa.
- (2) Penjabat Kepala Desa melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak Kepala Desa sebagaimana dimaksud Pasal 26.

Yang dimaksud dengan 'tidak lebih dari 1 (satu) tahun' adalah 1 (satu) tahun atau kurang. Sebaliknya, jika sisa masa jabatan lebih dari satu tahun pengangkatan Penjabat Kepala Desa menggunakan rumusan Pasal 47 berikut:

Pasal 47

- (1) Dalam hal sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/ Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai Penjabat Kepala Desa.
- (2) Penjabat Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 sampai dengan ditetapkannya Kepala Desa.
- (3) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipilih melalui musyawarah desa yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33.
- (4) Musyawarah desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan paling lama 6 (enam) bulan sejak Kepala Desa diberhentikan.

- (5) Kepala Desa yang dipilih melalui musyawarah desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) melaksanakan tugas Kepala Desa sampai habis sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai musyawarah desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Yang dimaksud dengan musyawarah desa adalah musyawarah yang diselenggarakan oleh BPD khusus untuk pemilihan Kepala Desa antar waktu (bukan musyawarah Badan Permusyawaratan Desa), yaitu mulai dari penetapan calon, pemilihan calon dan penetapan calon terpilih. Kemudian Masa jabatan Kepala Desa yang dipilih melalui musyawarah desa terhitung sejak yang bersangkutan dilantik oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk.

Sebenarnya pengangkatan Penjabat Kepala Desa bukan hanya terjadi saat Kepala Desa tersandung masalah hukum. Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 mengatur kemungkinan pengangkatan Penjabat Kepala Desa persiapan oleh Bupati/Walikota saat awal-awal pembentukan desa (Pasal 12).

Sebagaimana diuraikan diatas, Kepala Desa bisa berhenti atau diberhentikan, baik karena faktor-faktor alamiah seperti meninggal dunia atau berakhir masa jabatannya, atau karena faktor non-alamiah seperti tersandung masalah hukum. Pemberhentian Kepala Desa tidak disinggung secara khusus dalam UU No. 32/2004. Ketentuan lebih detil dirumuskan dalam Pasal 17 PP No. 72/2005 tentang Desa. Rumusan Pasal 40-47 UU Desa hampir sama persis dengan rumusan Pasal 17-21 PP No. 72/2005. Memang, kalau ditelusuri lebih detil lagi ada perbedaan rumusan.

Misalnya, perbandingan Pasal 17 ayat (1) dan (2) PP dengan Pasal 40 ayat (1) dan (2) UU Desa. Berdasarkan PP, Kepala Desa berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan. Rumusan yang sama ditemukan pada Pasal 40 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2004. Tetapi coba perhatikan ayat berikutnya dalam tabel berikut:

PP No. 72 Tahun 2005	UU Desa
<p>Kepala Desa diberhentikan karena:</p> <ol style="list-style-type: none"> <i>Berakhir masa jabatannya;</i> <i>Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan;</i> <i>Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Desa;</i> <i>Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan;</i> <i>Tidak melaksanakan kewajiban Kepala Desa; atau</i> <i>Melanggar larangan bagi Kepala Desa.</i> 	<p>Kepala Desa diberhentikan karena:</p> <ol style="list-style-type: none"> <i>Berakhir masa jabatannya;</i> <i>Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan;</i> <i>Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Kepala Desa; atau</i> <i>Melanggar larangan sebagai Kepala Desa.</i>

Dari tabel di atas tampak jelas salah satu perbedaan syarat diberhentikan. Justeru menjadi pertanyaan mengapa dalam UU Desa seseorang yang belum memenuhi syarat calon Kepala Desa bisa diberhentikan sebagai Kepala Desa. Bukankah jika ia tak memenuhi syarat, maka ia tidak akan mungkin lolos seleksi pencalonan Kepala Desa? Apakah ada kesalahan penormaan dalam Pasal 40 ayat (2) huruf c UU Desa?

Rumusan Pasal 42 UU Desa juga patut diberikan catatan kritikal karena tampaknya hanya mengambil begitu saja (*copy paste*) rumusan Pasal 31 ayat 1 UU No. 32/2004 dan Pasal 19 PP No. 72/2005. Pasal 42 tersebut menyebutkan jenis-jenis tindakan pidana tertentu yang memungkinkan seorang Kepala Desa diberhentikan sementara dari jabatannya, yaitu:

- Tindak pidana korupsi
- Terorisme
- Makar

- Tindak pidana terhadap keamanan negara.

Tindak pidana korupsi diatur dalam UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tindak pidana terorisme diatur antara lain dalam UU No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang, dan UU No. 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme. Makar diatur dalam Pasal 104, Pasal 106, dan Pasal 107 KUHP. Makar sendiri sebenarnya termasuk salah satu jenis tindak pidana terhadap keamanan negara (Pasal 104-128 KUHP).

Penjelasan pasal ini tak memberikan penjelasan lebih lanjut apakah jenis tindak pidana ini bersifat limitatif. Demikian pula PP No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa yang memuat klausul pemberhentian Kepala Desa (Pasal 54-60) tak disinggung lagi jenis tindak pidana yang bisa membuat Kepala Desa diberhentikan sementara. Jika asumsi awal perumusan norma ini adalah tindak-tindak pidana yang masuk kategori *extraordinary crime* atau kejahatan yang sangat berat, maka rumusan keempat jenis tindak pidana tadi tidak mencukupi. Tindak pidana pencucian uang, pembalakan hutan, dan *illegal fishing* sudah secara umum diterima sebagai kejahatan yang sangat berat dampaknya. Perusakan hutan, misalnya, jelas-jelas disebut sebagai 'kejahatan yang berdampak luar biasa, terorganisasi dan lintas negara' (Konsiderans dan Penjelasan Umum UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan).

Selain itu, hasil pemeriksaan Inspektorat Daerah tak bisa dijadikan sepenuhnya dasar untuk memberhentikan Kepala Desa. Misalnya, ada tuduhan bahwa Kepala Desa melakukan perbuatan asusila dengan seorang perempuan yang bukan isterinya, sehingga si perempuan hamil. Berbekal laporan masyarakat, inspektorat melakukan pemeriksaan dan dari hasil pemeriksaan itu Bupati/Walikota mengeluarkan Surat Keputusan (SK) pemberhentian Kepala Desa. Kasus semacam ini pernah terjadi dan berujung ke pengadilan.

Kepala Desa menolak pemberhentian dan melawan pengangkatan seorang Pejabat Kepala Desa. Kepala Desa beralasan tuduhan perbuatan asusila itu tak pernah dibuktikan secara hukum. Surat BPD juga menyatakan Kepala Desa bersih. Pengadilan tingkat pertama menolak gugatan Kepala Desa, tetapi pengadilan tinggi mengabulkan gugatan itu dan membatalkan SK Bupati. Pada tingkat peninjauan kembali (PK) langkah Bupati ditolak karena bukti-bukti baru yang disampaikan tak memenuhi kualifikasi novum (Putusan MA No. 14 PK/TUN/2012). Perkara ini menunjukkan bahwa alasan-alasan pemberhentian Kepala Desa masih perlu dijabarkan lebih detil agar di kemudian hari tidak terlalu menimbulkan persoalan.

5. Sanksi Kepala Desa

Pengaturan sanksi untuk Kepala Desa justru diatur dalam pasal-pasal sebelum pasal yang mengatur pemilihan dan pemberhentian Kepala Desa. Ada rumusan yang mengatur sanksi untuk Kepala Desa, yaitu Pasal 28 dan Pasal 30. Pasal 28 mengatur sanksi untuk Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban yang diatur Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27; sedangkan

Pasal 30 mengatur sanksi untuk Kepala Desa yang melanggar laranganlarangan yang disebut dalam Pasal 29. Rumusan kedua pasal ini dijelaskan berikut ini:

Pasal 28

- (1) Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis;
- (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Pasal 30

- (1) Kepala Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.
- (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Penerapan sanksi administrasi adalah salah satu bentuk tindakan pemerintahan yang didasarkan pada kewenangan administrasi yang khas karena tidak diperlukan prosedur peradilan dalam menerapkannya dan bersifat sepihak.⁶¹ Memberhentikan seorang pejabat adalah salah satu bentuk sanksi administrasi tersebut, selain yang sudah berkembang saat ini.⁶²

⁶¹ Bachrul Amiq. *Penerapan Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2013, hal. 23

⁶² Lihat misalnya model sanksi administratif dalam PP No. 86 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pemberi Kerja Selain Penyelenggara Negara dan Setiap Orang, Selain Pemberi Kerja, Pekerja, dan Penerima Bantuan Iuran dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial.

Sanksi administratif untuk Kepala Desa dibedakan atas dua jenis kategori perbuatan, yaitu:

1. Sanksi karena tidak melaksanakan kewajiban; dan
2. Sanksi karena melanggar larangan.

Merujuk Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 UU Desa, Kepala Desa memiliki 20 kewajiban, dan tidak boleh melanggar 12 larangan. Secara normatif, pemberian sanksi ini dipandang sebagai bagian dari pembinaan dan pengawasan. Pasal 115 huruf m UU Desa menyebutkan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan pemerintah kabupaten/kota meliputi antara lain: *'memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sesuai dengan ketentuan perundang-undangan'*. Rumusan senada juga disebut dalam Pasal 101 PP No. 72/2005 tentang Desa, bahwa dalam rangka pembinaan dan pengawasan, pemerintah kabupaten/kota berhak antara lain *'memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan'*.

Ancaman sanksi administratif bagi Kepala Desa ini juga dikenakan kepada perangkat desa (lihat Pasal 52 UU Desa). Undang-Undang Desa tidak mengatur sama sekali ketentuan sanksi dalam bab terpisah sebagaimana umumnya undang-undang. Memang, tidak ada kewajiban untuk membuat aturan sanksi tersebut. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga tak memuat sanksi. Tetapi UU Desa mengatur banyak kewajiban dan larangan yang pada dasarnya bersifat yuridis dan diancam pidana dalam perundang-undangan lain. Misalnya, larangan menerima uang, barang atau jasa dari pihak ketiga yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya berkaitan dengan UU No. 31 Tahun 1999, yang telah

diperbaiki dengan UU No. 20 Tahun 2001, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Selain itu, ada rumusan-rumusan kewajiban yang tak memiliki parameter yang jelas agar seseorang bisa dikenakan sanksi administratif. Misalnya, melanggar kewajiban ‘meningkatkan kesejahteraan masyarakat’.

Berdasarkan penelusuran pada DIM RUU Desa (per Oktober 2012) dibandingkan dengan naskah UU Desa ternyata ada satu bagian penting yang hilang, yaitu bagian tindakan penyidikan. Penelusuran pada salinan pembahasan juga tak banyak membantu. Menteri Gamawan Fauzi menyinggungnya saat rapat kerja 15 Mei 2012 seperti penggalan kalimat berikut:

“Berkaitan dengan pandangan DPD-RI mengenai pemerintahan desa, Pemerintah dapat menjelaskan bahwa... (a) substansi mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa dalam regulasi ini meliputi pengaturan mengenai struktur organisasi dan tata kerja pemerintahan desa, tugas, wewenang, hak dan kewajiban Kepala Desa, larangan bagi Kepala Desa, pemberhentian dan pemilihan Kepala Desa, tindakan penyidikan terhadap Kepala Desa dan Badan Permasyarakatan Desa”.

Naskah awal RUU Desa khususnya Pasal 33 yang mengatur tindakan penyidikan, merumuskan norma sebagai berikut:

- (1) Tindakan penyidikan terhadap Kepala Desa dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Bupati/Walikota atas permintaan pihak yang berwenang;
- (2) Dalam hal persetujuan tertulis dari Bupati/Walikota tidak terbit dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyidikan dapat dilanjutkan;
- (3) Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:

- a. Tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan.
- b. Disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati; dan
- c. Disangka melakukan tindak pidana korupsi, terorisme, makar, dan atau tindak pidana terhadap keamanan negara.

Jika ditelusuri lebih lanjut, rumusan Pasal 33 RUU tersebut khususnya ayat 3 huruf c yang akhirnya dituangkan dalam Pasal 42 UU Desa. Salah satu pertanyaan penting yang mungkin muncul di lapangan nanti adalah tentang sanksi administratif bagi Kepala Desa. Sanksi administratif dalam rumusan UU Desa bermuara pada pemberhentian. Sebenarnya sanksi administratif tak hanya bermuara pada pemberhentian tetapi juga kemungkinan sanksi lain seperti denda administratif. Jika Kepala Desa melanggar Pasal 26 ayat (4) huruf p UU Desa, misalnya, sanksinya bukan mengarah pada pemberhentian tetapi pada kemungkinan membayar denda jika terbukti ia sengaja tidak memberikan informasi publik kepada pemohon (PP No. 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik).

Selain itu, parameter untuk mengukur pelanggaran sejumlah kewajiban tidak jelas. Beberapa larangan bagi Kepala Desa itu bahkan sangat bersifat pidana ketimbang pelanggaran administratif. Melakukan korupsi, misalnya. Argumentasi ini bisa terbantahkan jika ada klausula/norma yang menyebutkan sanksi administratif itu tidak menghapus pertanggungjawaban pidana.

C. Perangkat Desa

Perangkat Desa adalah salah satu organ pemerintah desa, selain Kepala Desa. Sesuai rumusan Pasal 1 angka 3 UU Desa, kedudukan Perangkat Desa adalah ‘pembantu’ bagi Kepala Desa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kedudukan ‘pembantu’ juga dilekatkan kepada Wakil Presiden dan menteri-menteri.

Perangkat Desa diatur dalam Pasal 48-53 UU Desa. Secara ringkas, pasal-pasal ini mengatur tentang kedudukan dan tugas Perangkat Desa; pengangkatan dan pemberhentian; penghasilan; serta larangan-larangan dalam menjalankan tugas. Aspek-aspek tersebut disajikan dalam penuturan pasal-pasal, rincian rumusan dan penjelasannya sebagai berikut:

1. Kedudukan dan Tugas

Jenis, kedudukan, dan tugas Perangkat Desa disebut dalam Pasal 48 dan 49 berikut:

Pasal 48

Perangkat Desa terdiri atas:

- a. Sekretaris desa
- b. Pelaksana kewilayahan, dan
- c. Pelaksana teknis

Pasal 49

- (1) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya;
- (2) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan camat atas nama Bupati/Walikota;

- (3) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

Ayat (1) dan ayat (3) di atas saya kira sudah cukup jelas. Sementara Ayat (2), Yang dimaksud dengan ‘camat’ adalah camat atau yang disebut dengan nama lain.

2. Pengangkatan dan Pemberhentian

Pasal 49 telah menyebutkan bahwa Perangkat Desa diangkat oleh Kepala Desa. Dalam proses pengangkatan itu, Kepala Desa harus mempertimbangkan syarat-syarat yang sudah ditentukan UU Desa. Kepala Desa juga harus berkonsultasi dengan camat sebelum membuat keputusan pengangkatan. Rumusan mengenai persyaratan Perangkat Desa diatur dalam Pasal 50, sedangkan pemberhentiannya diatur dalam Pasal 53.

Pasal 50

- (1) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 diangkat dari warga desa yang memenuhi persyaratan:
- a. Berpendidikan paling rendah sekolah menengah umum atau yang sederajat;
 - b. Berusia 20 (dua puluh) tahun sampai dengan 42 (empat puluh dua) tahun;
 - c. Terdaftar sebagai penduduk desa dan bertempat tinggal di desa paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran; dan
 - d. Syarat lain yang ditentukan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 48, pasal 49, Pasal 50 ayat (1) diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kota berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pasal 53

- (1) Perangkat Desa berhenti karena:
 - a. Meninggal dunia;
 - b. Permintaan sendiri; atau
 - c. Diberhentikan
- (2) Perangkat Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
 - a. Usia telah genap 60 (enam puluh) tahun;
 - b. Berhalangan tetap;
 - c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Perangkat Desa; atau
 - d. Melanggar larangan sebagai Perangkat Desa
- (3) Pemberhentian Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan camat atas nama Bupati/Walikota.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian perangkat desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

3. Larangan

Sesuai amanat Pasal 53 ayat (2) huruf d UU Desa, melanggar larangan bisa menjadi dasar untuk memberhentikan Perangkat Desa. Adapun larangan-larangan terhadap Perangkat Desa dirinci dalam Pasal 51 dan Pasal 52 berikut:

Pasal 51

Perangkat Desa dilarang:

- a. Merugikan kepentingan umum;
- b. Membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
- c. Menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;

- d. Melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
- e. Melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat desa;
- b. Melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- c. Menjadi pengurus partai politik;
- d. Menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;
- e. Merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- f. Ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah;
- g. Melanggar sumpah/janji jabatan; dan
- h. Meninggalkan tugas selama 60 (enam puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 52

- (1) Perangkat Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis;
- (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

4. Penghasilan Perangkat Desa

Rumusan penghasilan perangkat desa disatukan dengan aturan penghasilan Kepala Desa, sebagaimana dimuat dalam Bagian Kedelapan Bab V, yakni Pasal 66. Rumusannya adalah sebagai berikut:

Pasal 66

- (1) Kepala Desa dan perangkat desa memperoleh penghasilan tetap setiap bulan.
- (2) Penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari dana perimbangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diterima oleh kabupaten/kota dan ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.
- (3) Selain penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa dan perangkat desa menerima tunjangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
- (4) Selain penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa dan perangkat desa memperoleh jaminan kesehatan dan memperoleh penerimaan lainnya yang sah.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai besaran penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tunjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) serta penerimaan lainnya yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (5) dirasa sudah cukup jelas. Sedangkan Ayat (4) dapat dijelaskan bahwa Jaminan kesehatan yang diberikan kepada Kepala Desa dan perangkat desa diintegrasikan dengan jaminan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebelum program Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menjangkau ke tingkat desa, jaminan kesehatan

dapat dilakukan melalui kerjasama kabupaten/kota dengan Badan Usaha Milik Negara atau dengan memberikan kartu jaminan kesehatan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah masing-masing yang diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal ini berhubungan dengan hak Kepala Desa yang diatur dalam Pasal 26 ayat (3) huruf c UU Desa yang berbunyi: "Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kepala Desa berhak ... c. menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan". Tetapi rumusan yang sama tidak ditemukan pada pasal-pasal yang mengatur perangkat desa (Pasal 48-53).

Pada dasarnya pemerintah dan DPR/DPD sepakat tentang pentingnya peranan Perangkat Desa sebagai pembantu Kepala Desa. Sebagai pembantu, perangkat desa menjalankan tugas-tugas yang sifatnya bantuan bagi Kepala Desa. Meskipun berkedudukan sebagai pembantu Kepala Desa, rasio RUU Desa telah menempatkan mereka dalam posisi penting dalam pemerintahan desa: 'perangkat desa menyandang atribut dan simbol-simbol yang diberikan negara sekaligus menjalankan tugas-tugas negara' (Lihat Naskah Akademik RUU Desa). Sebagai perbandingan, Menteri juga disebut 'membantu' Presiden. Tetapi mereka bukanlah orang sembarangan. Kedudukan 'pembantu' Presiden tak lantas membuat sistem rekrutmen mereka asal-asalan. Pilihan terhadap mereka harus didasarkan pada meritokrasi.⁶³ Dalam konteks perangkat desa, pilihan terhadap perangkat desa memang sangat

⁶³ Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, hal. 175-176.

bergantung kepada Kepala Desa. Tetapi kewenangan subjektif Kepala Desa itu diatur sedemikian rupa agar yang terpilih benar-benar mampu menjalankan tugas. Misalnya, dari syarat usia, perangkat Desa berusia minimal 20 tahun sampai 42 tahun. Syarat semacam ini tak dikenal untuk Kepala Desa dan anggota BPD. Selain itu, Kepala Desa diwajibkan berkonsultasi dengan Camat sebelum mengangkat seseorang menjadi perangkat desa. Camat, sesuai PP No. 43 Tahun 2014, memberikan rekomendasi tertulis atas kandidat perangkat desa. Pasal 66 huruf d PP ini bahkan menegaskan rekomendasi tertulis Camat dijadikan dasar oleh Kepala Desa untuk mengangkat perangkat Desa.

Persoalan yang mengemuka dalam proses pembahasannya itu pada dasarnya menyangkut tiga hal. *Pertama*, status Perangkat Desa (Sekretaris Desa dan perangkat lainnya). UU No. 32 Tahun 2004 tentang Penda telah mewariskan aturan bahwa Sekretaris Desa adalah PNS. Pasal 202 ayat (3) UU ini menyebutkan Sekdes diisi dari PNS yang memenuhi persyaratan. Sebelumnya, di bawah rezim UU No. 22 Tahun 2009, Menteri Dalam Negeri juga pernah mengeluarkan Keputusan No. 8 Tahun 2001 tentang Pedoman Bagi PNS yang Dipilih Menjadi Kepala Desa atau Dipilih/Diangkat Menjadi Perangkat Desa.

Status PNS Sekretaris Desa ini prakteknya telah memantik demo selama proses pembahasan RUU Desa. Ribuan Kepala Desa berdemo menuntut status mereka juga diangkat menjadi PNS. Bahkan kemudian perangkat lain, misalnya kepala-kepala dusun, mengajukan tuntutan senada. Tuntutan ini membuat pemerintah menghadapi dilema. Mengangkat seluruh Kepala Desa dan perangkat Desa menjadi PNS akan sangat berdampak pada anggaran negara.

Rincian Perangkat Desa yang diatur dalam Pasal 48 UU Desa diambil dari Pasal 12 PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pasal 12 PP ini merumuskan:

- (1) Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa.
- (2) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya. (2) Perangkat Desa lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
 - a. sekretariat desa;
 - b. pelaksana teknis lapangan;
 - c. unsur kewilayahan.
- (3) Jumlah Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.
- (4) Susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa ditetapkan dengan peraturan desa.

Tentu saja ada perubahan mendasar dalam pengangkatan Sekdes. Dalam PP No. 72/2005 ia diangkat oleh Sekretaris Daerah atas nama Bupati/Walikota. Kini, Sekdes diangkat oleh Kepala Desa setelah berkonsultasi dengan camat atas nama Bupati/Walikota. Dari sisi persyaratan, dalam UU Desa, Sekdes sudah harus terdaftar sebagai penduduk desa; sedangkan dalam PP No. 72/2005 cukup menyatakan bersedia tinggal di desa bersangkutan.

Undang-Undang Desa pada akhirnya menghapus klausul Sekdes berasal dari PNS. Pasal 49 UU Desa telah menyebutkan bahwa perangkat desa diangkat oleh Kepala Desa. Dalam proses pengangkatan itu kepala harus mempertimbangkan syarat-syarat yang sudah ditentukan dan ia harus berkonsultasi dengan camat. Misalnya, untuk mampu membantu tugas-tugas Kepala Desa, usia orang yang boleh diangkat menjadi PNS

dibatasi antara 20 hingga 42 tahun. Persyaratan model usia minimal dan maksimal ini tak dikenal dalam pencalonan Kepala Desa dan anggota BPD.

Meskipun UU Desa menghapuskan klausul PNS, PP No. 43 Tahun 2014 tetap membuka peluang PNS masuk sebagai perangkat Desa. Pasal 66 PP ini menyebutkan:

- (1) PNS kabupaten/kota setempat yang akan diangkat menjadi perangkat desa harus mendapatkan izin tertulis dari pejabat pembina kepegawaian;
- (2) Kalau terpilih dan diangkat menjadi perangkat desa yang bersangkutan dibebaskan sementara dari jabatannya selama menjadi perangkat desa tanpa kehilangan hak sebagai PNS.

Aturan ini sekilas tentu saja sangat menguntungkan PNS yang menjadi perangkat desa karena pindah tugas tak membuat hak-haknya sebagai PNS hilang. Persyaratan untuk menjadi perangkat desa sebagaimana diatur dalam Pasal 50 ayat (1) UU Desa tidak secara eksplisit memuat status PNS sebagai hambatan persyaratan. Jika pemerintah kabupaten/kota membuat aturan yang mengizinkan PNS menjadi perangkat Desa sepanjang memenuhi syarat lain: (i) berpendidikan minimal SMU; (ii) berusia 20-42 tahun; dan (iii) terdaftar sebagai penduduk desa, maka kemungkinan bagi PNS untuk menjadi perangkat Desa tetap ada. Apalagi jika Kepala Desa menggunakan argumentasi bahwa tenaga PNS dimaksud sangat dibutuhkan oleh warga desanya.

Hal *kedua* yang penting dicatat adalah larangan perangkat Desa menjadi pengurus partai politik dan terlibat dalam kampanye. Larangan ini juga berlaku bagi Kepala Desa dan anggota BPD. Argumentasi yang dibangun pemerintah adalah menjaga netralitas. Larangan-larangan lain, di luar menjadi pengurus partai

politik sebenarnya diatur dalam sejumlah perundang-undangan dan menjadi prinsip memegang jabatan. Pasal 41 ayat (2) UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden melarang pelaksana kampanye mengikutsertakan Kepala Desa dan perangkat desa berkampanye. Aturan senada tertuang dalam UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Larangan mengikuti kampanye ini dapat dimaklumi karena selama ini Kepala Desa dan perangkatnya dituding sebagai salah satu aktor yang menjadi broker suara dalam pemilihan umum, atau menjadi salah satu mesin birokrasi dalam pilkada⁶⁴

Ketiga adalah penghasilan dan hak-hak lain perangkat Desa. Seperti halnya Kepala Desa, perangkat Desa juga mendapatkan ganjaran atas pelaksanaan tugas-tugasnya, yang berupa penghasilan tetap, tunjangan, jaminan kesehatan dan penerimaan lainnya yang sah. Pengaturan mengenai penghasilan perangkat desa juga ada dalam PP No. 72 Tahun 2005. Pasal 27 PP ini menyebutkan: (i) Kepala Desa dan Perangkat Desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan Desa; (ii) Penghasilan tetap dan/atau tunjangan lainnya yang diterima Kepala Desa dan Perangkat Desa ditetapkan setiap tahun dalam APB Desa; dan Penghasilan tetap tersebut paling sedikit sama dengan Upah Minimum Regional Kabupaten/Kota.

Khusus mengenai jaminan kesehatan, UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), menyebutkan jaminan kesehatan merupakan

⁶⁴ Lihat antara lain Harun Husein, *Pemilu Indonesia: Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*. Jakarta: Perludem, 2014, hal.87; juga Gregorius Sahdan dan Muhtar Haboddin (ed). *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*. Yogyakarta: the Institute Power of Democracy (IPD), 2009.

salah satu program jaminan sosial, selain jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian. Pasal 19 UU ini menegaskan jaminan kesehatan diselenggarakan secara nasional berdasarkan prinsip asuransi social dan prinsip ekuitas. Jaminan kesehatan bertujuan menjamin agar peserta memperoleh manfaat pemeliharaan kesehatan dan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan.

5. Keterlibatan Kepala Desa dan Perangkat Desa dalam Politik Praktis.

Keterlibatan aparat pemerintahan desa dalam politik praktis sudah menjadi rahasia umum. Meskipun perangkat peraturan perundang-undangan secara eksplisit melarang, selama ini Kepala Desa dan perangkat Desa adalah pendulang suara potensial bagi partai tertentu.

6. Penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa

Dalam konstruksi RUU Desa, ukuran penghasilan Kepala Desa dan perangkat desa adalah UMR. Namun ukuran ini berpotensi menimbulkan perbedaan dan ketidakadilan mengingat UMR di tiap kabupaten/kota berbeda-beda. Dalam proses pembahasan, perbedaan gaji Kepala Desa dan perangkat Desa juga dikaji. Selama ini, gaji tetap sekdes (PNS) tak sebanding dengan penghasilan tidak tetap Kepala Desa dan perangkat desa lainnya, sehingga menimbulkan kecemburuan.

Walhasil, dalam naskah UU Desa, parameter UMR tersebut dihilangkan. Penghasilan tetap Kepala Desa juga dibuat lebih tinggi dari sekdes. Setidaknya itu tergambar dari PP No. 43 Tahun 2014 yang mengatur Alokasi Dana Desa (ADD) untuk penghasilan tetap

Kepala Desa dan perangkat Desa. Besaran persisnya, oleh Pasal 81 ayat (4) PP No 43 Tahun 2014, masih diserahkan kepada Bupati/Walikota dan ditetapkan melalui peraturan Bupati/Walikota. Sedangkan perangkat desa ditetapkan dengan ketentuan:

- a. Sekretaris desa paling sedikit 70 persen dari penghasilan tetap Kepala Desa perbulan
- b. Perangkat desa selain sekretaris desa paling sedikit 50 persen dari penghasilan tetap Kepala Desa per bulan.

Jika dibaca dari rumusan UU Desa, penghasilan pemerintah desa adalah seperti terlihat dalam tabel berikut:

Tabel:
Penghasilan Perangkat Desa dan Sumbernya

Jenis	Sumber	Keterangan
Penghasilan tetap	Dana perimbangan dalam APBN yang diterima kabupaten/kota	Dibayar setiap bulan. Besaran dana perimbangannya harus ditetapkan dalam APBD kabupaten/kota
Tunjangan	APB Desa	Ditetapkan lewat Perbup/Perwali
Jaminan kesehatan	BPJS	UU No. 40 Tahun 2004 tentang BPJS, Perpres No. 111 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan
Penerimaan lainnya yang sah		Diatur lebih lanjut dalam PP.

PP No. 43 Tahun 2014 hanya mengatur ukuran penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat desa. Dan hanya menyebutkan (i) tunjangan dan penerimaan lain

yang sah dapat bersumber dari APB Desa dan berdasarkan ketentuan perundang-undangan; dan (ii) besaran tunjangan dan penerimaan lain yang sah ditetapkan dengan peraturan Bupati/Walikota. Selain itu, UU secara eksplisit menyebut tunjangan Kepala Desa dan perangkat desa berasal dari ABPDes, tetapi kemudian PP menyebut 'dapat' bersumber dari APB Des.

Kepastian penghasilan perangkat desa menghidupkan harapan akan semakin meningkatnya pelayanan mereka kepada masyarakat. Harapan itu disampaikan Miryam S. Haryani (Fraksi Partai Hanura) dalam Pandangan Mini Fraksi 10 Desember 2013: "Perangkat Desa lebih memahami posisinya sebagai pengayom dan penggerak dalam struktur organisasi yang lebih mengutamakan kepentingan masyarakat dalam perspektif melayani". Tetapi apakah ada jaminan kepastian penghasilan itu akan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat? Pertanyaan ini hanya bisa dijawab lewat praktik.

D. Musyawarah Desa

Musyawarah Desa (Musdes) adalah proses musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh BPD untuk menyepakati hal yang bersifat strategis. Musyawarah adalah forum pengambilan keputusan yang sudah dikenal sejak lama dan menjadi bagian dari dasar negara. Sila keempat Pancasila menyebutkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

Pasal 54

- (1) Musyawarah Desa merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- (2) Hal yang bersifat strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. penataan Desa;
 - b. perencanaan Desa;
 - c. kerjasama Desa;
 - d. rencana investasi yang masuk ke Desa;
 - e. pembentukan BUM Desa;
 - f. penambahan dan pelepasan Aset Desa; dan
 - g. kejadian luar biasa.
- (3) Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling kurang sekali dalam 1 (satu) tahun.
- (4) Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Musyawarah Desa merupakan forum pertemuan dari seluruh pemangku kepentingan yang ada di Desa, termasuk masyarakatnya, dalam rangka menggariskan hal yang dianggap penting dilakukan oleh Pemerintah Desa dan juga menyangkut kebutuhan masyarakat Desa. Kemudian mengenai hasil ini menjadi pegangan bagi perangkat Pemerintah Desa dan lembaga lain dalam pelaksanaan tugasnya. Yang dimaksud dengan “unsur masyarakat” adalah antara lain tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, perwakilan kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok perajin, kelompok perempuan, dan kelompok masyarakat miskin.

Ayat (2) Huruf a menyebutkan bahwa Dalam hal penataan Desa, Musyawarah Desa hanya memberikan

pertimbangan dan masukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota. Sedangkan Huruf b, huruf c, huruf e, huruf f, huruf g, serta ayat (3) dan ayat (4) dirasa cukup jelas sebagai yang tertuang dalam penjelasan UU desa.

Selain pada penjelasan pasal per pasal, bagian Penjelasan Umum UU Desa juga memuat penjelasan mengenai Musdes. Selengkapnya disebutkan: *“Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah forum musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk memusyawarahkan dan menyepakati hal strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa. Hasil musyawarah desa dalam bentuk kesepakatan dituangkan dalam keputusan hasil musyawarah dijadikan dasar oleh Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa untuk menetapkan kebijakan Pemerintahan Desa”*.

Musyawarah adalah forum bertemunya berbagai kepentingan para pemangku kepentingan. Keinginan umum (*general will*) dipertemukan dalam forum itu, dibahas, dan kemudian diputuskan bersama-sama mana yang terbaik di antara pilihan-pilihan yang ada. Dalam forum itu bersatu keinginan Kepala Desa dan mungkin juga keinginan pemerintahan kabupaten/kota yang disampaikan lewat Kepala Desa, keinginan warga desa, dan keinginan pemangku kepentingan lainnya. Konsep musyawarah pada hakekatnya menunjukkan bahwa forum tersebut bersifat partisipatif dan dialogis.⁶⁵

⁶⁵ Rianingsih Djohani (penulis). *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa*. Bandung: FPPM, 2008, hal. 4

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya, PP 72 tahun 2005, tak mengatur spesifik musyawarah Desa. Namun korelasi kedua regulasi ini bisa dilihat dari pembahasan perencanaan desa yang disebut dalam Pasal 54 UU Desa. Musyawarah Desa sebagaimana diinginkan dalam Pasal 54 merupakan sebuah tahapan yang cukup penting dalam pembangunan desa, khususnya perencanaan desa. Salah satu perencanaan desa yang berlangsung terjadwal tahunan adalah Musyawarah Perencanaan dan Pembangunan Desa (Musrenbangdes).

Payung hukum pelaksanaan Musrenbang secara umum diatur dalam Undang Undang No. 25 Tahun 2004 dan secara teknis pelaksanaannya diatur melalui Surat Edaran Bersama (SEB) Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang yang diterbitkan setiap tahun. Secara khusus Musrenbangdes diatur dalam Permendagri No. 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa yang didalamnya termuat petunjuk teknis penyelenggaraan Musrenbang untuk penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) dan Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKPDDes) tahunan yang kemudian ditekniskan lagi melalui Surat Dirjen PMD No. 414. 2/1408/PMD tanggal 31 Maret 2010 tentang Petunjuk Teknis Perencanaan Pembangunan Desa.

Perencanaan dan penganggaran merupakan satu kesatuan konsep dan proses yang tak terpisahkan sehingga mustahil perencanaan pembangunan dilakukan tanpa membahas anggaran pembiayaannya. Oleh karena itu, bersamaan dengan penyusunan dokumen

perencanaan, Desa juga menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa). Payung hukum penyusunan APBDesa adalah UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, PP No. 58 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, serta Permendagri No. 37 Tahun 2007 tentang Keuangan Desa.

Pasal 54 UU Desa tidak menyebutkan secara jelas tentang rekomendasi pengaturan teknis pelaksanaan Musyawarah Desa. Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 memuat sejumlah aturan mengenai musyawarah desa. Rinciannya antara lain:

- (a) Pasal 9 dan 10 tentang pembuatan kesepakatan dalam pembentukan desa oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- (b) Pasal 18 tentang pembuatan kesepakatan dalam penggabungan desa oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- (c) Pasal 22 tentang prakarsa perubahan status desa menjadi kelurahan;
- (d) Pasal 26 tentang prakarsa perubahan desa adat menjadi desa;
- (e) Pasal 45, 47, dan 56 tentang pemilihan Kepala Desa antar waktu melalui musyawarah desa;
- (f) Pasal 111 tentang pengelolaan kekayaan milik desa;
- (g) Pasal 114 tentang perencanaan pembangunan desa;
- (h) Pasal 121 tentang pelaksanaan pembangunan desa;
- (i) Pasal 125 tentang pembangunan kawasan perdesaan;
- (j) Pasal 126 dan Pasal 130 tentang pemberdayaan;
- (k) Pasal 132 dan 136 tentang BUMDesa Masyarakat Desa.

Dengan konsep hibrid atau campuran, masyarakat desa mempunyai kewenangan untuk mengatur desa

sebagaimana halnya kewenangan pemerintah desa. Dalam musyawarah desa, masyarakat desa mempunyai kedudukan yang sama dan saling terkait dengan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Keterkaitan antara para pemangku kepentingan dalam pelaksanaan musyawarah desa menurut penulis seolah-olah merupakan satu kesatuan keluarga dalam rumah tangga. Kepala Desa beserta perangkatnya saling terkait dengan masyarakat desa beserta unsur-unsur representasinya, dan BPD beserta pengurusnya. Mereka membawa kepentingan yang menguat pada irisan lingkaran. Artinya, musyawarah desa harus selalu diarahkan pada tercapainya mufakat.

Dalam prakteknya, sesuai dengan konstruksi campuran yang dipakai UU Desa, sangat mungkin terjadi perbedaan kepentingan tiap-tiap unsur yang membentuk Musdes. Oleh karena itu sangat mungkin terjadi Kepala Desa yang membawa kepentingan pemerintahan kabupaten/kota menolak melaksanakan keputusan Musdes, baik secara terang-terangan maupun secara halus. Penjelasan Pasal 54 UU Desa sebenarnya sudah memberi garis yang tegas: *“Hasil ini menjadi pegangan bagi perangkat pemerintah desa dan lembaga lain dalam pelaksanaan tugasnya”*. Dalam hal terjadi konflik kepentingan, maka peraturan teknis harus memberikan jalan keluar yang tegas, misalnya sejauh mana masyarakat desa punya kewenangan menegur Kepala Desa. Pasal 68 ayat (1) UU Desamemang memberi hak kepada masyarakat desa untuk melakukan pengawasan atas kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa serta menyampaikan aspirasi, saran dan pendapat. Dalam hal konflik kepentingan itu berkaitan dengan hak asal usul dan lokal berskala desa, maka Desa punya kekuatan untuk mengatur dan mengurus. Sedangkan jika

berkaitan dengan wewenang yang ditugaskan dan kewenangan lain dari supra desa, maka Desa hanya punya kewenangan mengurus (*vide* Pasal 20 dan 21

UU Desa). Bahkan dalam hal penataan Desa, keputusan akhir tetap ada di tangan pemerintah kabupaten/kota. Musyawarah Desa hanya sekadar forum untuk memberikan pertimbangan dan masukan (Penjelasan Pasal 54 ayat 2 UU Desa).

Seperti disebutkan dalam Pasal 54 UU Desa, musyawarah Desa adalah forum untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pembentuk Undang-Undang telah menetapkan tujuh isu strategis, antara lain:

1. Perencanaan Desa
2. Penataan Desa
3. Kerjasama Desa
4. Penambahan dan Pelepasan Aset Desa
5. Rencana Investasi yang masuk ke Desa
6. Pembentukan BUM Desa
7. Kejadian Luar Biasa

1. Hal-Hal Strategis

Pasal 54 ayat (2) UU Desa mengatur apa saja yang disebut sebagai hal yang bersifat strategis yang menjadi dasar penyelenggaraan musyawarah Desa. Tetapi tidak jelas apa maksud isu strategis dan penormannya terkesan tidak membuka peluang untuk menambahkan hal strategis itu. Seolah-olah hanya ketujuh hal itu saja yang masuk kategori hal strategis. Berarti pula di luar ketujuh hal tersebut tidak harus diputuskan lewat musyawarah Desa. Dalam praktiknya sangat mungkin

terjadi perbedaan pandangan antara warga desa dengan pemerintah desa mengenai sifat strategisnya sesuatu hal. Apalagi jika sudah menyangkut frasa 'kejadian luar biasa'. Apa yang dimaksud dengan kejadian luar biasa? Banjir, misalnya, bisa disebut kejadian luar biasa.

Lalu, apakah harus Musdes dulu sebelum banjir ditangani? Isu strategis dalam Pasal 54 lebih sebagai isu yang penting menurut pembentuk Undang-Undang, dan bukan isu strategis menurut kenyataan yang dihadapi masyarakat.

2. Pelaksanaan dan Pembiayaan Musdes

Berdasarkan UU Desa, Musdes diselenggarakan minimal satu kali dalam setahun. Undang-Undang tidak menyebutkan kapan waktu pelaksanaan dan berapa lama waktu penyelenggaraan Musdes. Pada praktiknya, musrenbang diselenggarakan pada Januari setiap tahun. Namun dilihat dari keragaman isu strategis, ada kemungkinan besar pelaksanaan Musdes lebih dari satu kali.

Pembiayaan Musdes berasal dari APBDDesa. Penyelenggaraan Musdes yang hanya bergantung pada APBDDesa sebenarnya menimbulkan dua persoalan. *Pertama*, bila dana APBDDesa tidak mencukupi untuk Musdes sekali setahun, bisakah Desa tak menyelenggarakan Musdes? Penyelenggara Musdes adalah BPD dengan difasilitasi pemerintah desa. Jika pemerintah desa beralih tidak ada dana, apakah BPD bisa membatalkan pelaksanaan Musdes, dan lantas memberikan kewenangan kepada Kepala Desa untuk memutuskan hal-hal strategis tanpa melibatkan BPD? *Kedua*, persoalan pertama sebenarnya bisa diatasi dengan membuka peluang pendanaan Musdes diambil dari sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Tetapi

akan muncul persoalan, apa kaedah yang harus ditaati peserta Musdes jika dana Musdes berasal dari pihak ketiga?

Dilihat dari konstruksi hibriditas, sebenarnya peluang untuk mendapatkan biaya pelaksanaan Musdes dari luar desa tetap dimungkinkan. Sebagian biaya Musdes adalah dari pendapatan desa yang bisa berasal dari beragam sumber, antara lain '*hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga*'. Dari rumusan Pasal 72 ayat (1) huruf f UU Desa tersebut tergambar jelas salah satu syarat yang harus dipenuhi adalah dana itu tidak bersifat mengikat. Jika ada penyimpangan dalam penggunaan dana pihak ketiga untuk Musdes tersebut, sesuai Pasal 75 ayat (1) UU Desa, yang akan dimintai tanggung jawab terutama adalah Kepala Desa sebagai 'pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa'.

E. Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah salah satu organ yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan desa. Organ ini adalah penyelenggara musyawarah desa. Pasal 1 angka 4 UU Desa menyebutkan BPD atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Materi mengenai BPD yang diatur dalam UU ini meliputi fungsi, keanggotaan, hak dan kewajiban, larangan, dan mekanisme pengambilan keputusan.

Dalam tema ini akan dibahas aspek yang berkaitan dengan BPD dalam menjalankan perannya di Pemerintahan Desa, yaitu: fungsi; keanggotaan; hak dan kewajiban; dan larangan.

1. Fungsi

Rumusan Pasal 1 angka 4 UU Desa, menyebutkan bahwa BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan. Ia boleh disebut BPD, bisa juga menggunakan nama lain yang fungsinya sama. Fungsi BPD disebutkan dalam Pasal 55 UU Desa.⁶⁶

Penjelasan Umum UU Desa menjelaskan lebih lanjut mengenai BPD: "Badan Permusyawaratan Desa merupakan badan permusyawaratan di tingkat desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Dalam upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Desa dan/atau Badan Permusyawaratan Desa memfasilitasi penyelenggaraan musyawarah desa".

Seperti disebutkan dalam UU Desa, pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat. Pemerintahan itu dilaksanakan oleh pemerintah desa yang terdiri atas Kepala Desa (atau nama lain) dan perangkat desa. Tetapi ternyata, BPD juga dianggap sebagai lembaga yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan.

Secara teoritik, pemerintahan memang bisa dilihat dalam arti luas dan arti sempit. Umumnya pemerintahan dalam arti luas merujuk pada trias politica Montesquieu, yakni Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Dalam arti luas pemerintahan mencakup pula DPR, Mahkamah Agung,

⁶⁶ Pasal 55 mengatur bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi: (a) membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa Bersama Kepala Desa; (b) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan (c) Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Mahkamah Konstitusi, dan lembaga-lembaga negara lainnya. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah presiden dan jajaran pemerintahannya.⁶⁷

Berkaitan dengan fungsi BPD, maka penting untuk membandingkan UU Desa dengan UU No. 32/2004. Pasal 209 UU No. 32/2004 hanya menyebutkan BPD berfungsi: (i) menetapkan aturan desa bersama Kepala Desa; dan (ii) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Sedangkan UU Desa menambahkan (iii) fungsi pengawasan, yaitu fungsi mengawasi kinerja Kepala Desa. Dalam naskah akademik disebutkan BPD memiliki fungsi legislasi, fungsi budgeting, dan fungsi pengawasan.

Tabel
Perbandingan BPD dalam Perundang-Undangan

UU No.5/1979	UU No. 22/1999	UU No. 32/2004	UU No. 6/2014
Tidak mengenal lembaga legislatif desa. Hanya ada Lembaga Musyawarah Desa yang merupakan unsur pemerintah desa.	Mengenal Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga legislatif desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat. Bersama pemerintah desa membuat Perdes, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan melakukan fungsi pengawasan	Mengenal Badan Permusyawaratan Desa; berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung, dan menyalurkan aspirasi masyarakat. BPD di sini merujuk pada BPD yang disebut dalam UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.	Mengenal Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan, yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

⁶⁷ Masalah ini sudah lama menjadi perhatian para penulis buku hukum administrasi negara. Lihat H.A. Muin Fahmal. *Peran Asas-Asam Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Yogyakarta: UII Press, 2006, hal. 24-28.

Nama yang dipakai oleh desa tidak harus BPD. Artinya, terbuka kemungkinan menggunakan nama lain sesuai dengan karakteristik desa bersangkutan. Pembentuk UU Desa lebih menitikberatkan pada fungsi permusyawaratan. Dalam dinamika pengaturan desa selama ini, nama yang digunakan memang berbeda untuk lembaga yang berfungsi sejenis.

2. Keanggotaan

Aspek lain yang diatur UU Desa adalah keanggotaan BPD, meliputi persyaratan anggota, jumlah, dan pimpinan. Prinsip utama yang dianut UU ini adalah anggota BPD berasal dari penduduk Desa bersangkutan. Keanggotaan BPD dijelaskan dalam pasal dibawah ini. Selain itu juga akan dibahas persyaratan dan penetapan anggota BPD.

Pasal 56

- (1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis;
- (2) Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji;
- (3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Pada Ayat (1), yang dimaksud dengan 'dilakukan secara demokratis' adalah dapat diproses melalui pemilihan secara langsung dan melalui proses musyawarah perwakilan. Sedangkan pada Ayat (2) Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji.

Pasal 57

Persyaratan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah:

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- b. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. Berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah/pernah menikah;
- d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. Bukan sebagai perangkat pemerintah desa;
- f. Bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa; dan
- g. Wakil penduduk desa yang dipilih secara demokratis.

Pasal 58

- (1) Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan jumlah gasal, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang, dengan memerhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan keuangan desa;
- (2) Peresmian anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Bupati/ Walikota;
- (3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebelum memangku jabatannya bersumpah/berjanji secara bersama-sama di hadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk;
- (4) Susunan kata sumpah/janji anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagai berikut:

”Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/ berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku anggota

Badan Permusyawaratan Desa dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara, dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta melaksanakan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya yang berlaku bagi desa, daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Berdasarkan uraian pasal Pasal 56, 57 dan 58 di atas, maka dapat di jelaskan bahwa:

a. Keanggotaan

Ada perubahan rumusan UU Desa jika dibandingkan dengan rumusan UU No. 32/2004. Pasal 210 ayat (1) UU No. 32/2004 menyebutkan anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Kini, di UU Desa masuk klausul baru 'berdasarkan keterwakilan', dan rumusan 'musyawarah dan mufakat' diganti dengan 'dilakukan secara demokratis'.

b. Persyaratan

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak mengatur eksplisit syarat untuk jadi anggota BPD, dan menyerahkannya pada pengaturan daerah masing-masing. Sebaliknya, UU Desa menguraikan syarat-syarat yang harus dipenuhi.

c. Jumlah Anggota

Substansi lain terkait keanggotaan adalah jumlah anggota BPD. Sesuai dengan rumusan Pasal 58, jumlah anggota BPD paling sedikit 5 orang dan paling banyak 9 orang, dan jumlahnya harus gasal. Jadi, pilihannya adalah 5, 7, atau 9 orang. Faktor yang harus diperhatikan dalam memilih anggota BPD adalah

wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan keuangan desa. Siapapun yang terpilih dan bagaimana keterwakilannya, surat pengangkatan mereka harus ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota.

Penetapan anggota BPD dilakukan melalui surat keputusan Bupati/Walikota (Pasal 58 ayat 2). Suatu keputusan adalah produk tindakan pemerintah yang bersifat *beschiking*, sehingga sangat mungkin digugat. Misalnya jika Bupati enggan mengeluarkan keputusan pengangkatan anggota BPD yang kurang disukai Bupati, baik karena alasan politik atau alasan lain.

Kisruh pengangkatan BPD bukan tak mungkin bermuara ke pengadilan. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya pernah memutus kasus yang relevan (Putusan No. 22/B/2014/PT. TUN. SBY). Putusan ini mengenai gugatan sembilan orang warga terhadap Bupati Gresik, Jawa Timur. Para penggugat menggugat Surat Keputusan Bupati Gresik tentang Pengangkatan Anggota BPD di salah satu desa di Kecamatan Wringinanom. Para penggugat mendalilkan Bupati tidak menjalankan asas-asas pemerintahan yang baik ketika menerbitkan surat keputusan tersebut. Pengadilan memang pada akhirnya menyatakan tidak menerima *petitum* gugatan, tetapi lebih karena melewati tenggat waktu mengajukan gugatan bukan karena materi gugatannya.

Meskipun gugatan ini terjadi sebelum UU Desa dan putusan menyatakan tidak dapat menerima, tetapi kasusnya bisa dijadikan rujukan untuk pengaturan ke depan. Ini menunjukkan potensi kisruh pemilihan anggota BPD.

3. Hak dan Kewajiban

Undang-Undang Desa bukan hanya mengatur hak dan kewajiban desa, tetapi juga hak dan kewajiban lembaga-lembaganya. Khusus mengenai hak dan kewajiban BPD, diatur dalam Pasal 61-63 UU Desa. Undang-Undang ini membedakan hak kelembagaan BPD dan hak personal pengurus-pengurusnya, serta kewajiban mereka.

Pasal 61

Badan Permusyawaratan Desa berhak:

- a. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa;
- b. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa; dan
- c. Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Yang dimaksud dengan 'meminta keterangan' adalah permintaan yang bersifat informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa, bukan dalam rangka laporan pertanggungjawaban Kepala Desa.

Pasal 62

Anggota Badan Permusyawaratan Desa Berhak:

- a. Mengajukan usul rancangan Peraturan Desa;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan/atau pendapat;
- d. Memilih dan dipilih; dan
- e. Mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa

Pasal 63

Anggota Badan Permusyawaratan Desa wajib:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan pemerintahan desa;
- c. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat desa;
- d. Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan;
- e. Menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat desa; dan
- f. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan desa.

Dimana ada hak, di situ ada kewajiban. BPD memiliki hak sekaligus kewajiban. Undang-Undang Desa membedakan antara hak yang melekat pada kelembagaan BPD dengan hak yang melekat pada masing-masing anggota BPD. Hak yang melekat pada kelembagaan pada dasarnya tak bisa diputuskan sendiri oleh satu orang ketua BPD, melainkan seluruh anggota BPD melalui mekanisme pengambilan keputusan. Pada prinsipnya hak BPD meliputi hak kontrol, hak meminta keterangan, hak menyatakan pendapat, dan hak finansial.

Pada dasarnya hak kontrol (mengawasi penyelenggaraan pemerintahan) dan meminta keterangan dari pemerintah desa berkaitan erat dengan hak anggota BPD untuk menjalankan fungsi yang sama. Dalam UU ini dikenal hak meminta keterangan yang melekat pada lembaga BPD, dan hak mengajukan

pertanyaan yang melekat pada personal anggota BPD. Hak menyatakan pendapat dapat disampaikan dalam forum permintaan keterangan yang sebelumnya digelar BPD. Artinya, BPD secara kelembagaan menggelar rapat terlebih dahulu dalam forum permintaan keterangan, dan di forum itulah anggota BPD mengajukan pertanyaan. Hal yang sama bisa disampaikan dalam forum musyawarah desa lainnya. Hak BPD menyampaikan pendapat tak hanya mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa, tetapi juga mengenai (a) pelaksanaan pembangunan desa; (b) pembinaan kemasyarakatan desa; dan (c) pemberdayaan masyarakat desa.

Satu hal yang masih perlu diperjelas adalah hak anggota BPD menyampaikan pendapat di luar forum musyawarah desa. Apakah dimungkinkan anggota BPD mengajukan pertanyaan kepada kepala desa, misalnya, melalui surat tanpa melalui musyawarah desa? Namun secara pribadi anggota BPD berhak mengajukan suatu usul rancangan Peraturan Desa.

4. Larangan

Selain hak dan kewajiban, anggota BPD dibebani sejumlah larangan yang sebagian besar isinya mirip dengan larangan bagi Kepala Desa. Sebagaimana rumusan dalam Pasal 64,

Pasal 64

Anggota Badan Permusyawaratan Desa dilarang:

- a. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat desa, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat desa;
- b. Melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang

- dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- c. Menyalahgunakan wewenang;
 - d. Melanggar sumpah/janji jabatan;
 - e. Merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan perangkat desa;
 - f. Merangkap sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
 - g. Sebagai pelaksana proyek desa;
 - h. Menjadi pengurus partai politik; dan/atau
 - i. Menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang.

Larangan-larangan untuk BPD yang disebut dalam UU Desa sebenarnya berlebihan. Sebab, perundang-undangan lain juga telah melarang perbuatan-perbuatan tersebut dan mengqualifikasinya sebagai perbuatan pidana. Uniknya, tak ada klausul/ norma dalam UU ini yang menyebutkan sanksi administratif terhadap anggota BPD tidak menghilangkan pertanggungjawaban pidana yang pasti, seperti halnya Kepala Desa dan perangkat desa. Anggota BPD juga bisa diberhentikan karena sebab-sebab yang ditentukan Pasal 76 PP No. 43 Tahun 2014 yaitu diberhentikan karena berakhir masa keanggotaan, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan, tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota BPD, dan melanggar larangan sebagai anggota BPD.

Jika merujuk pada Pasal 76 PP No. 43 Tahun 2014, anggota BPD diberhentikan oleh pimpinan BPD kepada Bupati atas dasar hasil musyawarah. Mekanisme penetapan pemberhentian ini penting dan lebih pas

melibatkan forum musyawarah BPD. Sebab, jika pemberhentian hanya merujuk pada usulan pimpinan BPD, ada kemungkinan timbul konflik kepentingan. Misalnya, bagaimana jika pimpinan BPD secara bersama-sama melanggar larangan? Apakah dengan demikian mereka tak pernah bisa diusulkan untuk diberhentikan? Oleh karena itu, jalan keluar yang diberikan PP sudah pas.

Satu hal yang patut ditegaskan adalah UU Desa tak melarang anggota BPD menjadi anggota partai politik. Sebab, merujuk pada Pasal 64 huruf h, yang dilarang adalah menjadi pengurus meskipun tak dijelaskan lebih lanjut oleh Undang-Undang ini pengurus tingkat apa yang dilarang, atau memang terlarang untuk semua tingkatan dan jenis jabatan dalam kepengurusan partai politik.

5. Mekanisme Pengambilan Keputusan

Undang-Undang Desa juga mengatur struktur kepengurusan BPD dan mekanisme pemilihan anggotanya, sebagaimana tertuang dalam Pasal 59. Normatifnya, untuk pertama kali, rapat pemilihan pimpinan BPD dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda.

Menurut Pasal 59 ayat (1) pimpinan BPD terdiri atas 1 orang ketua, 1 orang wakil ketua, dan 1 orang sekretaris. Jika misalnya anggota BPD berjumlah 5, maka dua anggota yang tersisa berstatus anggota. Pimpinan dipilih dari dan oleh anggota BPD dalam rapat yang diadakan secara khusus. Rumusan lengkapnya adalah berikut:

Pasal 59

- (1) Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa terdiri atas 1 (satu) orang ketua, 1 (satu) orang wakil ketua, dan 1 (satu) orang sekretaris;
- (2) Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa secara langsung dalam rapat permusyawaratan desa yang diadakan secara khusus.
- (3) Rapat pemilihan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa untuk pertama kali dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda.

Pasal 65

ayat (1)

Mekanisme musyawarah Badan Permusyawaratan Desa sebaga berikut:

- a. Musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dipimpin oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa;
- b. Musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dinyatakan sah apabila dihadiri oleh paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa;
- c. Pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah guna mencapai mufakat;
- d. Apabila musyawarah mufakat tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan dengan cara pemungutan suara;
- e. Pemungutan suara sebagaimana dimaksud dalam huruf d dinyatakan sah apabila disetujui oleh paling sedikit $\frac{1}{2}$ (satu perdua) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa yang hadir; dan
- f. Hasil musyawarah Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan keputusan Badan Permusyawaratan Desa dan dilampiri notula musyawarah yang dibuat oleh sekretaris Badan Permusyawaratan Desa.

Musyawarah desa adalah forum penting untuk menentukan bagaimana pemerintahan diselenggarakan,

apa saja prioritas pembangunan, dan ke arah mana desa akan dibawa. Keberhasilan penyelenggaraan musyawarah desa sangat ditentukan tata cara pengambilan keputusan di BPD. Undang-Undang Desa menentukan dengan jelas siapa pimpinan sidang dan siapa yang membuat notula rapat; bagaimana keabsahan pengambilan keputusan baik melalui musyawarah maupun *voting*; kehadiran anggota BPD; dan bentuk penetapan hasil musyawarah oleh BPD.

Namun pengaturan Pasal 59 dan Pasal 65 UU Desa tidak menguraikan lebih lanjut kondisi tertentu jika pimpinan BPD tidak hadir, atau hanya dihadiri sekretaris dan anggota, apakah rapat semacam itu tetap sah atau tidak? Jika sekretaris BPD memimpin rapat, siapa yang bertugas membuat notula? Implementasi hasil musyawarah desa yang sudah ditetapkan sangat bergantung pada tingkat penerimaan dua pihak, yaitu kepala desa dan masyarakat desa. Dalam konteks inilah relevan apa yang dipersoalkan Prof. Erani dalam pembahasan di DPR, bahwa kehadiran warga masyarakat dalam rapat tetap dimungkinkan, walaupun pada hakikatnya mereka sudah diwakili oleh BPD.

Pengaturan agar jumlah anggota BPD gasal (*vide* Pasal 58 ayat 1) sebenarnya penting untuk menutup peluang buntunya pengambilan keputusan. Jika jumlahnya genap dalam pengambilan keputusan secara *voting* ada kemungkinan *deadlock* alias tidak tercapai kata sepakat, sebagaimana syarat 50 plus 1 yang diatur dalam Pasal 65 ayat (1) huruf eUU Desa.

F. Peraturan Desa

Peraturan Desa (Perdes) adalah produk pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa yang digunakan untuk menjadi acuan pelaksanaan pemerintahan desa.

Peraturan desa dalam konteks ini adalah dalam pengertian luas karena meliputi juga peraturan Kepala Desa dan peraturan bersama Kepala Desa. Peraturan Desa diatur dalam dua pasal, yakni Pasal 69 dan 70, sebagaimana dirumuskan berikut.

1. Eksistensi Peraturan Desa

Peraturan Desa adalah jenis peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan dan diterbitkan oleh organ pemerintahan desa. Kewenangan desa membuat peraturan merupakan perwujudan dari pemberian kekuasaan kepada desa untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri. UU Desa mengatur jenis, persiapan pembuatan, dan mekanisme pembahasan Peraturan Desa.

Pasal 69

- (1) Jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan Peraturan Kepala Desa.
- (2) Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- (4) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapat evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa.
- (5) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota.

- (6) Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Kepala Desa wajib memperbaikinya.
- (7) Kepala Desa diberi waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi.
- (8) Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.
- (9) Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa.
- (10) Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa.
- (11) Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh sekretaris Desa.
- (12) Dalam pelaksanaan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya.

Pasal 70

- (1) Peraturan Bersama Kepala Desa merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dari 2 (dua) Desa atau lebih yang melakukan kerjasama antar-Desa.
- (2) Peraturan bersama Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perpaduan kepentingan Desa masing-masing dalam kerjasama antar-Desa.

Di dalam penjelasan umum UU Desa, memuat secara khusus penjelasan mengenai Perdes. Disebutkan antara lain bahwa penetapan Perdes merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai produk hukum, Perdes tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang

lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, yaitu:

- a. Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan
- e. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender.

Sebagai produk politik Perdes diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan masyarakat. Masyarakat desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan BPD dalam proses penyusunan Perdes.

a. Kedudukan Peraturan Desa

Sebenarnya, Peraturan Desa bukan konsep baru yang hanya dikenal dalam UU Desa. Pasal 105 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah menyebutkan kewenangan Badan Perwakilan Desa dan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa. Tetapi tidak dijelaskan apa yang dimaksud Peraturan Desa, jenis-jenisnya, dan kedudukannya dalam peraturan perundang-undangan. Bahkan mengenai evaluasi atau persetujuan, konsep UU No. 22 Tahun 1999 agak berbeda dengan UU Desa. Penjelasan Pasal 105 ayat (3) UU No. 22 Tahun 1999 menyebutkan "*Peraturan Desa tidak memerlukan pengesahan Bupati, tetapi wajib disampaikan kepadanya selambat-lambatnya dua minggu setelah ditetapkan dengan tembusan kepada Camat*". Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Desa menyebut dengan istilah keputusan desa.

Salah satu masalah krusial adalah kedudukan Peraturan Desa sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dihubungkan dengan UU Nomor 10 Tahun 2004 dan penggantinya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Catatan dalam DIM Nomor 403 juga menggambarkan kekhawatiran munculnya masalah di kemudian hari.

“Merujuk pada Peraturan Desa yang pernah diakui dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, namun kemudian dihilangkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, maka diusulkan untuk ditinjau kembali Bab XIII tentang Peraturan Desa, karena apabila terdapat permasalahan atas perselisihan dan desa menggunakan dasar peraturan desa, maka dalam penyelesaian hukum keberadaan peraturan desa tidak akan memiliki landasan hukum, payung hukum yang berarti. Dan juga tidak ada kekuatan yang memaksa secara hukum harus dipatuhi atau ditegakkan”.

Pencantuman kembali Peraturan Desa juga sempat disinggung dalam Seminar Pengkajian Hukum Nasional yang diselenggarakan Komisi Hukum Nasional (KHN) pada Desember 2014. Pada dasarnya pencantuman kembali Peraturan Desa akan menimbulkan pertanyaan-pertanyaan mengenai kedudukannya dalam tata urutan perundang-undangan dan mekanisme pengujiannya. Pertanyaan ini sejalan dengan rumusan Pasal 69 ayat (2) UU Desa: ‘Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi’.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, yang sudah diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, mencantumkan secara eksplisit Peraturan Desa sebagai

salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang tingkatannya berada di bawah Undang-Undang/Perppu, dan Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Peraturan Desa dalam konsep Undang-Undang No. 10/2004 itu adalah salah satu jenis Peraturan Daerah (Perda).

Eksistensi Peraturan Desa dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dihilangkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Namun meskipun dihilangkan, peraturan desa masih tetap punya payung hukum dalam UU No. 12 Tahun 2011, sebagaimana disebut dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang sebut dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, maka mencakup pula peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota dan Kepala Desa atau yang setingkat dengan kepala desa.

Selanjutnya lebih ditegaskan lagi dalam ayat (2) yang menyatakan bahwa Peraturan peraturan perundang-undangan di atas diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang

diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.⁶⁸

b. Materi Muatan

Suatu peraturan perundang-undangan berisi materi muatan yang sesuai. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menganut asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Asas ini mengandung arti bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Bab VIII (Pasal 69-70) UU Desa tidak mengatur secara spesifik apa yang menjadi materi muatan setiap jenis Perdes yang disebut dalam Pasal 69 ayat (1). Sementara UU No. 12 Tahun 2011 sudah meniadakan Perdes dalam tata urutan perundangan-undangan, meskipun tetap diakui statusnya sebagai peraturan perundang-undangan. Undang-Undang sebelumnya – UU No. 10 Tahun 2004—yang mengakui perdes dalam hirarki perundang-undangan menegaskan ‘materi muatan peraturan desa/yang setingkat adalah seluruh

⁶⁸ UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) selengkapnya berbunyi:

Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, **Kepala Desa atau yang setingkat.**

Peraturan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat** sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi' (Pasal 13). Masalahnya, UU tak menyebutkan lagi apa materi muatan perdes. Materi yang secara eksplisit disebut UU Desa untuk diatur dalam Perdes adalah BUM Desa (Pasal 88) dan APB Desa (Pasal 73).

Peraturan Kepala Desa oleh UU Desa ditempatkan sebagai peraturan pelaksanaan Perdes. Sedangkan Peraturan Bersama Kepala Desa merupakan peraturan Kepala Desa dalam rangka kerjasama antardesa. Penjelasan lebih lanjut mengenai materi muatan setiap jenis Perdes tersebut ditemukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa yang terbit 31 Desember 2014.

Adapun materi muatan setiap jenis peraturan berdasarkan Permendagri ini adalah:

Jenis Peraturan	Materi Muatan
Peraturan Desa	Pelaksanaan kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
Peraturan Bersama Kepala Desa	Materi kerjasama desa
Peraturan Kepala Desa	Materi pelaksanaan peraturan desa, peraturan bersama Kepala Desa dan tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sumber: Pasal 4 Permendagri No. 111 Tahun 2014.

c. Pengujian Perdes

Pasal 69 ayat (2) dan Penjelasan Umum UU Desa sudah menegaskan bahwa Perdes tidak boleh

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan bertentangan dengan kepentingan umum. Atas dasar pelanggaran prinsip ini, siapapun pihak yang dirugikan bisa mengajukan permohonan pembatalan Perdes. Persoalannya, apakah dimungkinkan mengajukan hak uji materiil dan formil terhadap Perdes?

Dalam bukunya *Perihal Undang-Undang*, Guru Besar Ilmu Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jimly Asshiddiqie, mengkritik pencantuman Perdes sebagai Perda dalam UU No. 10 Tahun 2004. Ia menulis:

“Dengan memasukkan Peraturan Desa atau peraturan lain yang setingkat dengan Peraturan Desa ke dalam pengertian peraturan perundang-undangan, berarti Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 itu memperlakukan Peraturan Desa itu sebagai peraturan yang sama-sama merupakan produk politik yang mencerminkan pergulatan kepentingan di antara cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif, baik di tingkat daerah maupun pusat, tidak boleh dinilai atau diuji oleh sesama lembaga politik. Pengujian Undang-Undang dan peraturan daerah itu harus dilakukan melalui mekanisme judicial review dengan melibatkan peranan hakim yang objektif dan imparial sebagai pihak ketiga” (2006: 103-104).

Dengan alur berpikir UU No. 10 Tahun 2004, dihubungkan dengan UU Desa, maka Peraturan Desa masuk kategori peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, sehingga yang berwenang mengujinya adalah Mahkamah Agung. Fraksi PKB memberi catatan khusus dalam DIM No. 404, sebagai berikut:

“Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak menyebut Peraturan Desa, melainkan hanya

Peraturan Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Bersama Kepala Desa juga tidak dikenal. Ketentuan ini secara yuridis normatif sangat bertentangan dengan ketentuan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Perumusan ini tidak mencerminkan asas hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan perumusan ini dapat ditafsirkan bahwa antara Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa, memiliki kedudukan yang sama, sedangkan idealnya peraturan perundang-undangan harus mengandung asas hierarkis”.

Pandangan yang memasukkan Peraturan Desa sebagai peraturan perundang-undangan yang bisa diuji ke Mahkamah Agung bukan tanpa masalah. Menurut Jimly Asshiddiqie (2006: 105-106), jika Peraturan Desa menjadi obyek *judicial review* di Mahkamah Agung, maka tak mungkin bagi MA menjalankan tugasnya dengan baik, karena jumlah desa mencapai ratusan ribu. “Sikap pembentuk UU No. 10 Tahun 2004 memasukkan Peraturan Desa dalam tata urutan perundang-undangan ‘sudah sangat berlebihan’. Menurut Jimly, harus ada jalan keluar agar beban perkara di MA tidak menumpuk. Ia mengusulkan *executive preview*, atau kontrol oleh lembaga atasan.

Gagasan *executive preview* itu kemudian tercermin dalam Pasal 69 ayat (4) sampai ayat (8) UU Desa, berupa evaluasi oleh Bupati/Walikota, tetapi terbatas pada rancangan Peraturan Desa mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintah desa.

Dilihat dari rumusan Pasal 69-70 UU Desa, tidak ada penegasan apakah Mahkamah Agung berwenang melakukan pengujian terhadap Peraturan Desa, Peraturan Bersama Desa, dan Peraturan Kepala Desa. Para pembentuk Undang-Undang seharusnya sudah

mengantisipasi itu dengan mengusulkan adanya Peraturan Pemerintah (PP). Pada DIM No. 414 ada rumusan Pasal 83 yang menyebutkan: *'Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan dan mekanisme penyusunan peraturan desa dan pengundangan dalam lembaran desa diatur dengan Peraturan Pemerintah'*. Rumusan asli Pasal 83 ini kemudian tak termuat dalam Undang-Undang Desa. Tetapi mekanisme penyusunan Peraturan Desa dimuat dalam PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Implikasi yang terjadi di lapangan dengan adanya Perdes diungkapkan oleh pengajar perundang-undangan, B. Hestu Cipto Handoyo (2014: 167). Ia mengatakan dapat memahami bahwa perancangan peraturan tingkat daerah dan desa justru lebih kompleks dan rumit jika dibandingkan dengan perancangan peraturan perundang-undangan tingkat pusat. Perancangan peraturan tingkat daerah dan desa selain harus tetap memperhatikan teknik perancangan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar, juga harus memperhatikan materi muatan yang akan diatur agar tidak melanggar perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak terjadi duplikasi pengaturan.

2. Pembuatan Perdes

Dalam setiap pembuatan kebijakan, partisipasi publik menjadi suatu keniscayaan. Partisipasi publik merupakan bagian dari pelaksanaan demokrasi di tingkat desa, sekaligus penerapan prinsip transparansi pembuatan kebijakan. Dalam konteks pembuatan peraturan perundang-undangan, partisipasi publik bersifat wajib meskipun implikasinya tak selalu berimbang pada pembatalan peraturan. UU Desa mengatur tentang

konsultasi dan pemberian masukan dalam proses legislasi peraturan di tingkat desa.

Pasal 69

- (1) Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa.
- (2) Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa.

Sebagai sebuah produk politik, Peraturan Desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat desa. Masyarakat desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa.

Penjelasan Umum juga menegaskan 'Masyarakat desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa'.

Undang-Undang Desa memberikan hak kepada masyarakat untuk memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk memudahkan masyarakat menyampaikan masukan, maka secara normatif RUU Desa harus dapat diakses dengan mudah terutama oleh masyarakat yang memiliki kepentingan.

Berdasarkan Pasal 96 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, masukan masyarakat dapat dilakukan melalui: Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU); kunjungan kerja; sosialisasi; dan beragam bentuk lain seperti seminar, lokakarya, dan diskusi.

Undang-Undang Desa mewajibkan suatu rancangan Perdes dikonsultasikan kepada publik. Konsultasi publik itu adalah bagian dari asas partisipasi yang dianut Undang-Undang ini, yakni masyarakat turut berperan aktif dalam suatu kegiatan.

Konsultasi publik itu sejalan dengan prinsip yang terkandung dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang ini juga menjadikan konsultasi publik itu sebagai forum bagi warga masyarakat desa menyampaikan hak-haknya. Namun dalam Pasal 68 ayat (1) UU Desa tidak ada uraian spesifik mengenai hak masyarakat menyampaikan masukan dan saran atas Perdes. Norma yang terkandung lebih bersifat umum, sebagaimana disebut Pasal 68 ayat (1) huruf c: hak masyarakat antara lain ‘menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat lisan atau tertulis secara bertanggung jawab tentang kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa’.

Konsultasi publik pada saat penyusunan rancangan Perdes perlu dilakukan mengingat implementasi Perdes tak sekadar membutuhkan penempatan dalam Berita Desa, tetapi juga pengakuan langsung dari masyarakat. Sejatinya, pengakuan inilah yang jauh lebih penting.⁶⁹

Pengalaman pendampingan HuMA dalam penyusunan Perdes di Sulawesi Tengah menjelaskan lebih lanjut pentingnya konsultasi publik itu:

“Konsultasi publik dilakukan di tiap desa dengan mengundang masyarakat pada umumnya. Proses konsultasi publik dimulai dari tingkat dusun-dusun

⁶⁹ Nurul Firmansyah dan Wing Prabowo. *Berhukum dari Desa, Memotret Proses Lahirnya Aturan Berbasis Masyarakat Desa*. Jakarta: Perkumpulan HuMA, 2013, hal. 65.

untuk memperoleh saran, masukan dan tanggapan. Setelah itu direvisi kembali sesuai masukan tiap dusun sebagai bahan konsultasi publik tingkat desa. Apabila dalam konsultasi tingkat desa, seluruh masyarakat yang mengikuti kegiatan konsultasi telah merasa cukup puas, maka draft peraturan desa dianggap telah final dan siap melangkah ke tahap sosialisasi”.⁷⁰

Tahapan pembahasan Rancangan Perdes berbasis partisipasi publik dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Identifikasi Masalah
2. Identifikasi Landasan Hukum
3. Penulisan Ranperdes
4. Konsultasi Publik
5. Pembahasan/ Revisi
6. Sosialisasi/ Pengesahan

Setiap warga Desa berhak menyampaikan pendapat, masukan, saran, baik secara lisan maupun tertulis, untuk disampaikan dan dibahas dalam musyawarah Desa. Warga bisa menitipkan pendapat, saran dan masukan itu melalui wakil-wakilnya. Masyarakat Desa yang bisa menghadiri musyawarah Desa, adalah tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, perwakilan kelompok tani, nelayan, perajin, perempuan, pemerhati dan perlindungan anak, dan kelompok masyarakat miskin.

Mengingat pentingnya peran Musdes dalam penyusunan Perdes isu-isu strategis, maka mekanisme penyampaian aspirasi masyarakat perlu dijabarkan lebih jauh agar memenuhi sejumlah kaedah, misalnya: (i) masyarakat sudah mendapatkan informasi yang cukup mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa; (ii) setiap warga telah mendapatkan perlakuan yang sama dan adil baik untuk tampil mewakili unsur-unsur masyarakat

⁷⁰ *Ibid.*, hal. 60.

maupun untuk menyampaikan aspirasinya melalui para wakil terpilih; (iii) setiap warga bebas dari intimidasi dan tekanan dalam menyampaikan pendapat, baik sebelum proses maupun selama dan setelah proses musyawarah desa berlangsung. Poin terakhir ini penting agar jangan sampai warga desa dikriminalisasi oleh Kepala Desa atau Bupati/Walikota hanya gara-gara menyampaikan aspirasi, pendapat dan masukan. Dengan demikian harus ada garansi bahwa proses Musdes adalah proses yang bukan saja partisipatif dan dialogis, tetapi juga aman dari ancaman dan intimidasi.

Berdasarkan analisis tersebut di atas ada beberapa hal krusial yang perlu mendapatkan penjelasan lebih lanjut mengenai Perdes.

a. Materi Muatan Perdes

UU Desa tidak merinci apa saja yang akan diatur dalam Perdes. Undang-Undang ini hanya menyebutkan penetapannya dilakukan oleh Kepala Desa dan BPD. Mengenai materi muatan, Pasal 69 ayat (4) menyebutkan materi tentang APBD, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintahan desa.

Jika dirujuk pada konstruksi yang dibangun Pasal 13 UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, materi muatan Perdes adalah 'seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi'.⁷¹ Ini berarti materi muatan disesuaikan dengan urusan desa. Urusan desa bermula dari kewenangan desa.

Pasal 19 UU Desa menjelaskan kewenangan desa meliputi: (a) kewenangan berdasarkan hak asal usul; (b)

⁷¹ H.A.S. Natabaya. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press dan Tata Nusa, 2008, hal. 180.

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 peraturan perundang-undangan.

Penjelasan lebih lanjut mengenai poin (a) dan (c) diatur lebih lanjut dalam Pasal 34 PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa. Salah satu contoh Perdes yang diamanatkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah pembentukan Lembaga Pengelola Hutan Desa (LPHD) yang diamanatkan Peraturan Menteri Kehutanan No. 89/Menhut-II/2014 tentang Hutan Desa.

Pembatasan yang dibuat oleh Bupati melalui Peraturan Bupati tentang kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Prinsipnya, desa tidak diperbolehkan mengatur dan mengurus urusan masyarakat yang tidak masuk dalam kewenangan desa.⁷²

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa sebenarnya sudah berusaha menjawab pertanyaan tentang materi muatan. Tetapi potensi perbedaan tafsir mana yang menjadi wewenang desa dan wewenang pemerintahan kabupaten/kota masih ada.

⁷² Bitu Wikantosa, *Op.cit.* Masalah ini telah diatur secara rinci dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal usul dan Kewenangan Lokal Berkala Desa.

b. Proses Pembentukan dan Pembatalan Perdes

Isu krusial kedua sehubungan dengan Perdes adalah bagaimana proses pembentukan dan pembatalannya. Sebagai peraturan, Perdes harus dibentuk melalui mekanisme yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Rujukan utama pembentukan peraturan perundang-undangan adalah UU No. 12 Tahun 2011. Berdasarkan Undang-Undang ini, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik memiliki asas-asas: (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan.

Mengenai lembaga pembentuk, UU Desa sudah menegaskan bahwa Perdes ditetapkan Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD. Tentang siapa yang mengusulkan, UU Desa menganut prinsip yang sama dengan pembentukan Undang-Undang, boleh dari Kepala Desa (Pasal 26 ayat 3 huruf b), boleh juga diajukan oleh BPD (Pasal 62 huruf a). Jika dalam pembentukan perundang-undangan digunakan istilah 'persetujuan bersama', UU Desa menggunakan istilah 'disepakati bersama'. Dalam proses pembentukan, masyarakat diberikan hak untuk berpartisipasi. Beban utama pembentukan Perdes tetap ada di tangan Kepala Desa (*executive heavy*) seperti terlihat dari sebutan Peraturan Kepala Desa, dan Peraturan Bersama Kepala Desa (Pasal 69 ayat 1), dan tidak disebut Peraturan BPD.

Isu paling krusial dalam pembentukan Perdes sebagaimana terlihat dari proses pembentukan UU Desa adalah adalah sumber daya manusia, dalam arti kemampuan pemerintah desa dan BPD dalam *drafting*. Penyusun Naskah Akademik dan sejumlah pakar yang

diundang ke DPR juga menyinggung masalah kapasitas sumber daya manusia penyusun Perdes. Jalan keluar yang diberikan oleh Undang-Undang adalah fasilitasi penyusunan oleh pejabat yang lebih tinggi. Siapakah mereka? Pasal 69 ayat (4) UU Desa memberikan wewenang kepada Bupati/Walikota melakukan 'evaluasi', sedangkan Pasal 84 ayat (4) PP No. 43 Tahun 2014 memberi hak 'pengawasan dan pembinaan' Perdes kepada Bupati/Walikota, dan Pasal 154 PP ini memberikan tugas kepada camat untuk 'fasilitasi penyusunan Perdes dan Peraturan Kepala Desa'. Sedangkan Pasal 88 PP No. 43 Tahun 2014 menyebutkan pedoman teknis mengenai peraturan di desa diatur dengan Peraturan Menteri.

Fasilitasi pembuatan Perdes, Naskah Akademik menyebutkan bahwa: *"Fasilitasi pemerintah kabupaten terhadap penyusunan peraturan desa sangat diperlukan untuk mempermudah dan membangun kapasitas pemerintah desa atau menyusun Perdes yang baik. Pengawasan (supervisi) kabupaten terhadap peraturan desa sangat diperlukan agar Perdes tetap berjalan sesuai dengan norma-norma hukum, yakni tidak menyimpang dari peraturan di atasnya dan tidak merugikan kepentingan umum"*.

Keruwetan pembatalannya pun hampir sama. Undang-Undang Dasar 1945 dan perundang-undangan di bidang kekuasaan kehakiman memberikan wewenang kepada Mahkamah Agung untuk menguji semua jenis peraturan di bawah Undang-Undang. Secara sederhana, termasuk di sini peraturan desa. Jika ada warga atau pihak ketiga yang keberatan atas Perdes, ia bisa mengajukan hak uji materiil ke Mahkamah Agung. Tetapi peraturan pelaksanaan Undang-Undang Desa memberikan kewenangan pembatalan kepada Bupati/Walikota (Pasal 87 PP No. 43/2014). Dengan demikian,

Bupati/Walikota bukan saja punya kewenangan *preview* (preventif), tetapi juga kewenangan *review* (represif) dalam rangka pembinaan dan pengawasan. Parameter yang digunakan untuk membatalkan adalah bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tanpa batasan yang jelas, makna kepentingan umum seperti apa yang dimaksud bisa menjadi dasar yang memicu perbedaan tafsir di lapangan.

c. Jenis-Jenis Peraturan Desa

Pasal 69 ayat (1) UU Desa menyebutkan Perdes terdiri atas:

- a. Peraturan Desa, yaitu peraturan yang dibuat dan disepakati bersama Kepala Desa dan BPD.
- b. Peraturan Bersama Kepala Desa, yaitu peraturan bersama Kepala Desa yang dibuat dalam rangka kerjasama antardesa.
- c. Peraturan Kepala Desa, yaitu peraturan teknis pelaksanaan Perdes yang dibuat oleh Kepala Desa.

Berdasarkan ketentuan ini, kerjasama antardesa dituangkan dalam Peraturan Bersama Kepala Desa, bukan Peraturan Bersama Desa. Ini berarti seolah-olah kerjasama antardesa bisa dilakukan oleh Kepala Desa tanpa melibatkan BPD kedua desa. Dari sisi partisipasi dan dukungan, kedudukan Peraturan Bersama Desa lebih kuat dibanding peraturan Bersama Kepala Desa. Lalu, siapa yang dapat membatalkan Peraturan Bersama Kepala Desa, apakah oleh Bupati/Walikota juga?, sementara rumusan Pasal 87 PP No. 43/2014 hanya menyebutkan peraturan desa dan peraturan Kepala Desa, dan tak menyebut sama sekali peraturan bersama Kepala Desa.

Pengaturan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa yang diatur dalam UU Desa prinsipnya mendorong setiap perangkat melaksanakan tugas pokok dan kewajiban yang sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Tata kelola yang baik di level pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota harus pula dilaksanakan pada tingkat desa. Tanpa menjalankan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, Pemerintahan Desa berpotensi tidak stabil karena perebutan pengaruh dan kewenangan masing-masing pemangku kepentingan. Kepala Desa yang tidak transparan dan akuntabel menyelenggarakan pemerintahan desa, misalnya, berpeluang didemo dan dituntut mundur oleh masyarakat desanya.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa tidak hanya tunduk pada UU Desa saja, tetapi juga tunduk pada peraturan perundang-undangan lain yang masih berlaku. Di daerah-daerah khusus seperti Aceh, Papua, Papua Barat dan DI Yogyakarta, misalnya, berlaku ketentuan-ketentuan khusus yang juga diatur dengan Undang-Undang. Kekhasan suatu daerah akan berimbas pula pada penyelenggaraan pemerintahan desanya.

BAB 6

HAK DAN KEWAJIBAN DESA DAN MASYARAKAT DESA

Menurut Dr. Ir. Arya Hadi Dharmawan, M. Sc. yang memiliki hak adalah manusia, aktor atau pihak atau kelembagaan.⁷³ Pada bagian ini yang disebut desa adalah desa sebagai secara kelembagaan. Pengertian tersebut memperkuat pengertian Desa pada Ketentuan Umum di Pasal 1 angka 1 UU Desa, yang berbunyi:

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asalusul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Hak menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh undang-undang, aturan, dan

⁷³ Disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum DPR tanggal 27 Juni 2012 pembahasan Rancangan Undang-Undang Desa

sebagainya) . Selain itu hak juga berarti kepunyaan. Hak pada pasal ini lebih kepada pengertian hak yang pertama. Sementara hak yang melekat pada asal-usul dan hak tradisional dapat diartikan sebagai kepunyaan yang melekat sejak desa ada. Hak adalah kuasa untuk menerima atau melakukan suatu yang semestinya diterima atau hanya dilakukan oleh pihak tertentu dan tidak dapat oleh pihak lain manapun juga yang pada prinsipnya dapat dituntut secara paksa olehnya. Hak adalah bawaan atau kepunyaan yang melekat sejak desa ada. Sedangkan kewajiban adalah beban untuk memberikan sesuatu yang semestinya dibiarkan atau hanya diberikan oleh pihak tertentu, tidak dapat oleh pihak lain manapun yang pada prinsipnya dapat dituntut secara paksa oleh yang berkepentingan. Sedangkan kewajiban adalah sesuatu yang harus dilaksanakan atau sesuatu yang diwajibkan. Kewajiban juga berarti keharusan melakukan sesuatu.

Bab VI dalam UU Desa mengatur mengenai Hak dan Kewajiban Desa dan Masyarakat Desa sebagai hak dalam arti kekuasaan untuk berbuat sesuatu sebagaimana pengertian hak menurut KBBI. Bab VI terdiri atas dua pasal, yaitu Pasal 67 dan Pasal 68. Yang berkaitan dengan Hak dan Kewajiban Desa serta berkaitan Hak dan Kewajiban Masyarakat Desa.

A. Hak dan Kewajiban Desa

Ruang lingkup Hak Desa yang diatur dalam pasal ini berkaitan dengan: (1) hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal usul; (2) menetapkan dan mengelola kelembagaan desa, dan (3) mendapatkan sumber pendapatan.

Kewajiban yang diatur dalam pasal ini adalah: (1) kewajiban desa untuk menjaga kerukunan; (2) persatuan

dan kesatuan masyarakat desa dalam kerangka NKRI; (3) meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat desa; (4) mengembangkan kehidupan demokrasi; (5) pemberdayaan masyarakat, dan (6) memberikan dan meningkatkan pelayanan masyarakat.

Pasal 67

- (1) Desa berhak:
 - a. mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
 - b. menetapkan dan mengelola kelembagaan Desa; dan
 - c. mendapatkan sumber pendapatan.
- (2) Desa berkewajiban:
 - a. melindungi dan menjaga persatuan, kesatuan, serta kerukunan masyarakat Desa dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat Desa;
 - c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
 - d. mengembangkan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
 - e. memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat Desa.

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH., dalam makalahnya yang berjudul *Konstitusi Masyarakat Desa (Piagam Tanggungjawab dan Hak Asasi Warga Desa)* menyebutkan bahwa kesatuan masyarakat hukum adat itu terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan antara prinsip genealogis dan prinsip teritorial. Sementara itu yang diatur dalam UU Desa, menurut beliau adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial. Pada Penjelasan UUD 1945 sebelum Perubahan I, II, III, dan IV, keduanya

sama-sama disebut. Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan, “Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* (daerah-daerah swapraja) dan *volksgetneenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, Negeri di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Daerahdaerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. ” Dua pertimbangan yang dipakai oleh UU Desa menunjukkan bahwa salah satu dasar penyusunan UU Desa ini adalah pengakuan negara terhadap hak asal-usul dan hak tradisional desa.⁷⁴

Ketentuan Umum di pasal 1 angka 1, menyatakan bahwa “Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. ”

Pengertian tentang desa juga tercantum dalam dalam Pasal 1 angka 43 UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan redaksi yang sama persis seperti pada Pasal 1 angka 1 UU Desa di atas.

Pasal 67 ayat 1 huruf (b) menyatakan bahwa hak desa untuk menetapkan dan mengelola kelembagaan Desa. Kelembagaan Desa sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum Pasal 1 angka 5 yaitu lembaga Pemerintahan Desa/Desa Adat yang terdiri atas

⁷⁴

Diambil dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/176/KONSTITUSI_MASYARAKAT_DESA.pdf pada tanggal 3 Maret 2015

Pemerintah Desa/Desa Adat dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) /Desa Adat, Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan lembaga adat. Sementara itu, pada Pasal 58 ayat (2) disebutkan bahwa “Peresmian anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota”. Mencermati kedua pasal tersebut, patut dipertanyakan sejauh mana dan pada tahapan apa saja hak desa dalam menetapkan BPD. Karena hal itu berpengaruh pada pemenuhan hak desa oleh pemerintah. Selain itu, dalam operasionalnya akan menjadi lebih mudah jika lebih jelas peran desa dalam penetapan BPD.

Pasal 67 ayat 1 huruf (c) menyatakan tentang hak desa untuk mendapatkan sumber pendapatan. Keterkaitan dengan peraturan perundangan lain secara langsung tentang Hak Desa untuk mendapatkan sumber pendapatan tidak ditemukan. Namun keterkaitan dengan pasal lain berkaitan dengan apa saja sumber pendapatan itu, dapat ditemui dalam Pasal 71 dan 72 UU Desa ini. Pembahasan mendetail berkaitan dengan sumber pendapatan dalam Pasal 71 dan 72 akan dibahas dalam bab lain.

Hak untuk mendapatkan sumber pendapatan tidak lepas dari pelaksanaan asas *recognisi dan subsidiaritas* yang menjadi pijakan UU Desa. Kedua asas itu tentunya berkaitan dengan kewajiban desa dalam menjalankan tugas akibat pelimpahan, penyerahan, dan atau perbantuan. Adanya pelimpahan, penyerahan, atau tugas perbantuan akan membawa konsekuensi yang berbeda-beda. Apakah Desa memiliki hak menolak sumber pendapatan yang muncul dari adanya pelimpahan, penyerahan, atau perbantuan yang diberikan itu?

Jika sedikit mengupas sumber pendapatan yang ada dalam Pasal 71, salah satunya adalah pengelolaan sumber daya alam. Pada konteks ini Desa memiliki hak untuk mengelola sumber daya alam di lingkungannya. Sejauh mana Desa memiliki hak tersebut? Apakah Desa juga memiliki hak untuk melakukan kontrol dan hak untuk mengelola sumber daya alam yang ada di wilayahnya?

B. Hak dan Kewajiban Masyarakat Desa

Ruang lingkup pengaturan Hak Masyarakat Desa diatur yang dalam Pasal 68 berkaitan dengan hak untuk meminta dan mendapatkan informasi, memperoleh pelayanan, menyampaikan aspirasi, memilih dan dipilih, dan mendapatkan pengayoman dan perlindungan dari gangguan ketenteraman dan ketertiban.

Pengaturan hak dan kewajiban masyarakat desa ini telah memperkuat peran masyarakat desa sebagai subjek pembangunan di wilayahnya sendiri, sehingga diharapkan pengaturan ini membuka ruang bagi masyarakat untuk bersifat aktif dalam pembangunan di wilayahnya. Pengaturan ini juga akan membangun kesetaraan dalam memperoleh pelayanan dan hak politik.

Pasal 68

- (1) Masyarakat Desa berhak:
 - a. meminta dan mendapatkan informasi dari Pemerintah Desa serta mengawasi kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa;
 - b. memperoleh pelayanan yang sama dan adil;
 - c. menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat lisan atau tertulis secara bertanggung jawab tentang kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan

- Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa;
- d. memilih, dipilih, dan/atau ditetapkan menjadi:
 1. Kepala Desa;
 2. perangkat Desa;
 3. anggota Badan Permusyawaratan Desa; atau
 4. anggota lembaga kemasyarakatan Desa.
 - e. mendapatkan pengayoman dan perlindungan dari gangguan ketenteraman dan ketertiban di Desa.
- (2) Masyarakat Desa berkewajiban:
- a. membangun diri dan memelihara lingkungan Desa;
 - b. mendorong terciptanya kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa yang baik;
 - c. mendorong terciptanya situasi yang aman, nyaman, dan tenteram di Desa;
 - d. memelihara dan mengembangkan nilai permusyawaratan, permufakatan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan di Desa; dan
 - e. berpartisipasi dalam berbagai kegiatan di Desa.

Masyarakat Desa juga merupakan warga negara Indonesia yang memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan masyarakat lain. Hak Warga Negara Indonesia terhadap negara telah diatur dalam UUD 1945 dan aturan hukum lainnya yang sebagai penjabaran UUD 1945. Hak-hak warga negara Indonesia yang diperoleh dari negara seperti hak untuk hidup secara layak, dan aman, pelayanan, dan hal lain yang diatur dalam undang-undang. Sementara itu, kewajiban terhadap negara selain kewajiban terhadap masyarakat secara keseluruhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, juga ada kewajiban yang ditetapkan dengan undang-undang, seperti kewajiban untuk membela negara, dan kewajiban untuk menaati peraturan perundang-undang yang berlaku.

Pasal 68 ayat (1) huruf (a) UU Desa menyatakan bahwa masyarakat berhak “meminta dan mendapatkan informasi dari Pemerintah Desa serta mengawasi kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa”. Hal ini sedikit berbeda dengan Amanat UUD 1945 Pasal 28F UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. ”

Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik di Pasal 4 ayat (2) menyatakan bahwa Setiap Orang berhak: (a) melihat dan mengetahui Informasi Publik; (b) menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh Informasi Publik; (c) mendapatkan salinan Informasi Publik melalui permohonan sesuai dengan Undang-Undang ini; dan/atau (d) menyebarluaskan Informasi Publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hak masyarakat terhadap informasi yang diatur dalam UUD 1945 dan UU No. 14/2008 lebih luas dibanding yang diatur dalam UU Desa. Pada UU Desa, hak yang dimiliki oleh masyarakat hanya pada tataran meminta dan mendapatkan informasi saja. Sedangkan UUD 1945 dan UU No. 14/2008 mengamanatkan tentang hak masyarakat untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi. Amanat UUD 1945 memungkinkan masyarakat untuk menyebarluaskan informasi yang dimilikinya, sehingga memungkinkan bagi masyarakat maupun kelompok

masyarakat untuk terlibat aktif dalam penyebarluasan informasi dan pembangunan di Desa. Pembatasan hak masyarakat hanya meminta dan mendapatkan informasi, tanpa diberikan hak untuk memiliki, menyimpan, mengolah dan menyebarkan dapat menimbulkan masalah tersendiri bagi masyarakat. Masalah tersebut dapat muncul apabila Desa tidak proaktif dalam menyebarkan informasi di bawah kekuasaannya.

Berkaitan dengan hak atas informasi bagi masyarakat Desa, Pasal 68 ayat (1) ini berhubungan dengan beberapa pasal yang lain. Yaitu Pasal 26 ayat (4) huruf p,⁷⁵ Pasal 27 huruf d,⁷⁶ Pasal 82 ayat (1)⁷⁷, ayat (4)⁷⁸ ; Pasal 86 ayat (1)⁷⁹, ayat (2)⁸⁰, ayat (3)⁸¹, ayat (4)⁸²,

⁷⁵ Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berkewajiban: (p) memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

⁷⁶ Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib: (d) memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

⁷⁷ Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan pembangunan Desa.

⁷⁸ Pemerintah Desa wajib menginformasikan perencanaan dan pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Rencana Kerja Pemerintah Desa, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kepada masyarakat Desa melalui layanan informasi kepada umum dan melaporkannya dalam Musyawarah Desa paling sedikit 1 (satu) tahun sekali.

⁷⁹ Desa berhak mendapatkan akses informasi melalui sistem informasi Desa yang dikembangkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

⁸⁰ Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengembangkan sistem informasi Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan.

⁸¹ Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi fasilitas perangkat keras dan perangkat lunak, jaringan, serta sumber daya manusia.

⁸² Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi data Desa, data Pembangunan Desa, Kawasan Perdesaan, serta informasi lain yang berkaitan dengan Pembangunan Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan.

ayat (5)⁸³, ayat (6)⁸⁴, penjelasan Pasal 24 huruf d⁸⁵. Selain itu pemenuhan hak masyarakat pada Pasal 68 (1) ini juga berhubungan erat dengan pelaksanaan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Partisipasi Masyarakat dalam Pasal 68 ayat 1 huruf (c) dan ayat 2 huruf (e) UU Desa dinyatakan bahwa:

“hak dan kewajiban Masyarakat Desa dalam berpartisipasi. Pasal 68 ayat 1 huruf (c) menyebutkan bahwa masyarakat desa berhak menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat lisan atau tertulis secara bertanggung jawab tentang kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Sementara itu Pasal 68 ayat 2 huruf (e) menyatakan tentang kewajiban masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan di Desa”.

Sementara itu, UUD 1945 Pasal 28C ayat (2) menyatakan bahwa:

“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”.

⁸³ Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikelola oleh Pemerintah Desa dan dapat diakses oleh masyarakat Desa dan semua pemangku kepentingan.

⁸⁴ Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menyediakan informasi perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota untuk Desa.

⁸⁵ Penjelasan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas keterbukaan. Yang dimaksud dengan “keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Kovenan Hak Sipil dan Politik Pasal 19 ayat (1) menyatakan:

“Setiap orang berhak untuk berpendapat tanpa campur tangan.

” dan ayat (2) Setiap orang berhak atas kebebasan untuk menyatakan pendapat; hak ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan pemikiran apapun, terlepas dari pembatasan-pembatasan secara lisan, tertulis, atau dalam bentuk cetakan, karya seni atau melalui media lain sesuai dengan pilihannya. ”

Menurut Moeljarto terdapat beberapa alasan bagi partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yaitu: (1) Rakyat adalah fokus sentral dan tujuan terakhir pembangunan, partisipasi merupakan akibat logis dari dalil tersebut; (2) Partisipasi menimbulkan rasa harga diri dan kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat; (3) Partisipasi menciptakan suatu lingkaran umpan balik arus informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya akan tidak terungkap. Arus informasi ini tidak dapat dihindari untuk berhasilnya pembangunan; (4) Pembangunan dilaksanakan lebih baik dengan dimulai dari mana rakyat berada dan dari apa yang mereka miliki; (5) Partisipasi memperluas zone (kawasan) penerimaan proyek pembangunan; (6) Partisipasi akan memperluas jangkauan pelayanan pemerintahan kepada seluruh masyarakat; (7) Partisipasi menopang pembangunan; (8) Partisipasi menyediakan lingkungan yang kondusif bagi baik aktualisasi potensi manusia maupun pertumbuhan manusia; (9) Partisipasi merupakan cara yang efektif membangun kemampuan masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi kebutuhan khas

daerah; (10) Partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokratis individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri.⁸⁶

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pasal 2 Ayat (4) huruf d menyebutkan bahwa:

“salah satu tujuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah meningkatkan Partisipasi Masyarakat. Sehingga Partisipasi masyarakat didorong untuk ada dalam setiap tahapan perencanaan. ”

Sementara itu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam bab tersendiri, yaitu Bab XIV. Bab tentang Partisipasi Masyarakat itu terdiri dari 1 Pasal yaitu Pasal 354. Semangat yang dibangun dalam pengaturan ini adalah pemenuhan hak partisipasi masyarakat oleh negara dengan menyediakan ruang partisipasi.

Adanya hak masyarakat Desa memiliki konsekuensi terhadap kewajiban desa atau negara untuk untuk menghormati melindungi dan memenuhinya. Sementara itu adanya kewajiban Masyarakat Desa memiliki konsekuensi bagi negara untuk menuntut pelaksanaan kewajiban tersebut dan menyediakan ruang bagi masyarakat yang akan melaksanakan kewajibannya. Sementara itu tidak ada amanat pengaturan secara teknis berkaitan dengan pelaksanaan kewajiban partisipasi masyarakat ini.

Pasal 68 ayat (1) huruf e UU Desa mengatakan bahwa Masyarakat Desa berhak untuk mendapatkan pengayoman dan perlindungan dari gangguan

⁸⁶ Moeljarto, T. Politik Pembangunan, Sebuah Analisis, Arah dan Strategi. PT Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta.1987. Hal. 35

ketenteraman dan ketertiban di Desa. Pasal ini sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 28G ayat (1):

“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Selain itu Pasal ini juga berkaitan dengan Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Sementara itu, dalam rangka menjamin keamanan dan perlindungan terhadap warga negara, UU No. 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Republik Indonesia menggariskan bahwa komponen pertahanan negara terdiri dari (1) Komponen utama yaitu TNI dan cadangan TNI; (2) Komponen dasar yaitu rakyat terlatih (Ratih) yang terdiri dari Relawan Rakyat, Keamanan Rakyat, Perlindungan Rakyat, Ketertiban Umum yang semuanya bersifat kombatan; (3) Komponen pendukung yaitu sarana dan prasarana nasional; dan (4) Komponen khusus, yaitu Perlindungan Masyarakat (Linmas) yang bersifat non kombatan. Melalui UU tersebut sesungguhnya keberadaan Pertahanan Sipil dengan fungsi Perlindungan Masyarakat mendapatkan payung hukum yang kuat dalam rangka memenuhi hak perlindungan bagi warga negara.

Namun pada era reformasi, UU No. 20/1982 dipecah menjadi UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Pada kedua UU itu, keberadaan Perlindungan Masyarakat tidak lagi secara tegas disebutkan. Undang-Undang No. 3/2002 hanya mengatur bahwa komponen-komponen Pertahanan Negara dalam menghadapi bahaya ancaman

militer dan non militer terdiri atas tiga komponen yaitu: (1) komponen Utama; (2) Komponen Cadangan, dan (3) Komponen Pendukung yang masing-masing komponen akan diatur dengan undang-undang.

Jaminan terhadap perlindungan dan keamanan masyarakat selanjutnya menjadi urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Hal ini diatur diatur secara teknis pada UU No 23 Tahun 2014 pada klausul pembentukan polisi pamong praja, khususnya pada Pasal 255 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa:

“Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat. tentang Pemerintahan Daerah. ”

Upaya untuk memenuhi hak pengayoman dan perlindungan Masyarakat Desa tidak ditemukan pengaturan secara teknis pada UU Desa. Hal tersebut semakin sulit dilaksanakan dengan keluarnya Peraturan Presiden (Perpres) 88 Tahun 2014 yang mencabut Keputusan Presiden (Kepres) 55/1972 tentang Penjempurnan Organisasi Pertahanan Sipil (Hansip) dan Organisasi Perlawanan dan Keamanan Rakjat (Wankamra) Dalam Rangka Penertiban Pelaksanaan Sistem Hankamrata yang selama ini menjadi payung hukum bagi pembentukan Hansip. Pasca keluarnya Perpres tersebut, hansip secara otomatis dibubarkan. Peran perlindungan masyarakat pada tingkat desa tidak memiliki payung lagi. Bagaimana hak masyarakat desa untuk mendapatkan pengayoman dan perlindungan keamanan akan dapat diperoleh? Apakah keberadaan Polisi Pamong Praja hingga Desa? Jika demikian, bagaimana Desa akan melaksanakan kewajibannya untuk memenuhi hak masyarakat untuk mendapatkan

pengayoman dan perlindungan? Dengan kata lain, penyerahan kewenangan ke desa dalam kaitannya dengan pengayoman masyarakat masih belum jelas konsepnya.

Pembahasan terkait pasal Hak dan Kewajiban Desa sangat kuat perdebatannya di DPR. Pasal ini menjadikan Desa sebagai subyek untuk mewujudkan masyarakat rukun dan sejahtera. Sebelumnya, pada UU No. 32/2004, Desa hanya diberikan kewajiban tanpa diberikan hak dan kewenangan. Bilapun ada kewenangan, hanya bersifat delegatif atau pendelegasian dari pemerintah daerah. Undang-Undang Desa telah memperjelas hak dan kewajiban Desa agar mampu mengelola wilayahnya sendiri.

Salah satu kewenangan Desa yang diatur dalam UU ini adalah kewenangan Pemerintahan Desa untuk menetapkan Peraturan Desa dengan persetujuan bersama Badan Perwakilan Desa. Dengan demikian, Peraturan Desa diakui sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan resmi. Namun, Peraturan Desa ini cenderung bersifat sangat teknis karena biasanya hanya menjabarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Disisi lain, pengaturan masyarakat desa dalam UU Desa ini, menjadikan masyarakat desa menjadi subyek. Hal ini diharapkan dapat mengembangkan tradisi masyarakat madani yang otonom dalam kehidupan bersama, yang akan mengantarkan perjalanan kehidupan masyarakat desa cepat tumbuh dan

berkembang menjadi *urbanized* dan menjadi masyarakat dengan peradaban kota.⁸⁷

Piagam Hak Warga atau Konstitusi Masyarakat Desa merupakan salah satu upaya untuk menjamin terpenuhinya hak-hak masyarakat Desa, baik yang tercantum dalam UU Desa maupun yang dijamin dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

Masyarakat desa terstruktur dalam konteks rezim hukum pemerintahan daerah, sedangkan masyarakat adat secara konstitusional diakui sebagai masyarakat yang terorganisasi dalam kesatuan-kesatuan yang menyanggah hak-hak dan kewajiban dalam lalu lintas hukum, termasuk berkaitan dengan hak-hak tradisionalnya sebagai kesatuan hukum. Dengan demikian, satuan pemerintahan desa merupakan unit terkecil dari struktur organisasi pemerintahan daerah, sedangkan kesatuan masyarakat hukum adat merupakan unit masyarakat hukum yang merupakan subyek hukum yang tersendiri yang diakui keberadaannya berdasarkan UUD 1945.⁸⁸

⁸⁷

Diambil dari

http://www.jimly.com/makalah/namafile/176/KONSTITUSI_MASYARAKAT_DESA.pdf. Pada tanggal 3 Maret 2015

⁸⁸ *ibid*

BAB 7

PEMBANGUNAN DESA, KAWASAN PERDESAAN, DAN KERJASAMA DESA

Undang-Undang Desa secara tegas telah membedakan antara pembangunan desa yang menempatkan desa sebagai subyek pembangunan dan pembangunan perdesaan yang menjadi domain pemerintah. Hal ini terlihat dengan adanya pengaturan khusus tentang pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan. Pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Oleh karena itu, UU Desa menggunakan dua pendekatan, yaitu “Desa Membangun” dan “Membangun Desa” yang diintegrasikan dalam perencanaan pembangunan desa. Sebagai konsekwensinya, Desa menyusun perencanaan pembangunan desa yang mengacu kepada perencanaan pembangunan kabupaten/kota (diatur dalam Pasal 78-82).

Konsep perencanaan pembangunan desa yang diatur dalam UU Desa mengalami kemajuan dan perubahan dibandingkan dengan substansi yang diatur dalam PP No. 72 tahun 2005 tentang Desa. Sebelumnya, perencanaan desa merupakan bagian dari perencanaan kabupaten/kota. Sekarang, perencanaan pembangunan desa adalah *village self planning* yang berdiri sendiri dan diputuskan sendiri oleh desa (Sutoro Eko, 2014).

Pembahasan pada bagian ini membahas keempat hal di atas. *Pertama*, pembangunan desa, yang meliputi: tahapan perencanaan serta pemantauan dan pengawasan pembangunan desa; *Kedua*, pembangunan kawasan perdesaan yang meliputi: pengertian dan lingkup pembangunan kawasan perdesaan, serta peran dan partisipasi pemerintah desa dan masyarakat; *Ketiga* sistem pembangunan kawasan perdesaan, yang meliputi: hak desa, kewajiban pemerintah dalam mengembangkan SIPD (Sistem Informasi Pemerintahan Desa) dan pengelolaan SIPD. *Keempat*, kerjasama desa, yang meliputi kerjasama antar desa dan kerjasama dengan pihak ketiga.

A. Pembangunan Desa

Ketentuan Umum UU Desa mendefinisikan Pembangunan Desa adalah “upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa”. Sedangkan tujuan pembangunan desa dinyatakan di dalam Pasal 78 ayat (1), yaitu “meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara

berkelanjutan”. “Dalam pelaksanaannya pembangunan desa penting untuk mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial” sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 78 ayat (3).

Berdasarkan Pasal 78, tahapan-tahapan dalam pembangunan desa terdiri dari: (i) perencanaan pembangunan desa; (ii) pelaksanaan pembangunan desa; (iii) pengawasan dan pemantauan pembangunan desa. Dokumen Rencana Pembangunan Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa dan sebagai dasar penyusunan APB Desa. Penyusunan rencana desaitu dilakukan melalui Musrenbang Desa yang mengikutsertakan masyarakat.

Pasal 78

- (1) Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.
- (2) Pembangunan Desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.
- (3) Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial.

Tahapan pembangunan desa sesuai dengan Pasal 78 ayat 2 UU Desa menyebutkan bahwa “pembangunan desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan”. Sedangkan tahapan pembangunan di UU SPPN⁸⁹ sebagaimana diatur dalam Pasal 8 terdiri dari: (i)

⁸⁹ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disebut UU SPPN)

penyusunan rencana; (ii) penetapan rencana; (iii) pengendalian pelaksanaan rencana; dan (iv) evaluasi pelaksanaan rencana. Tahapan yang disebutkan di dalam UU SPPN sesuai dengan tahapan di dalam siklus manajemen yaitu adalah: perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi. Akibatnya, di dalam pasal selanjutnya dari UU Desa yang membahas masing-masing tahapan terlihat ada *missing link* (bagian yang hilang) karena tidak ada pasal yang menjelaskan tentang evaluasi.

Sementara pasal yang mengatur tentang pengawasan berisi bagaimana hak warga memperoleh informasi pembangunan, melakukan pengawasan dan melakukan pengaduan. Tahapan evaluasi merupakan satu rangkaian dengan tahapan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian yang dilaksanakan oleh internal pemerintah. Hasil dari evaluasi akan memberikan masukan atas proses perencanaan berikutnya. Sedangkan pengawasan adalah tindakan mengawasi pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan oleh pihak di luar pemerintah (eksternal). Dengan demikian, terlihat jelas perbedaan antara evaluasi dengan pengawasan.

B. Perencanaan Pembangunan Desa

Pasal 79 UU Desa menyebutkan bahwa Pemerintah Desa menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. Perencanaan desa dilaksanakan dengan menyusun dokumen, dokumen perencanaan ini ditetapkan dengan Peraturan Desa:

- a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun; dan

- b. Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa, merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Pasal 79 ayat (4) dan (5) menyatakan bahwa Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa dan merupakan pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Desa. Lebih lanjut dalam Pasal 80 menyebutkan bahwa perencanaan pembangunan desa dilakukan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa.

Pasal 79

- (1) Pemerintah Desa menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.
- (2) Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun secara berjangka meliputi:
 - a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun; dan
 - b. Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa, merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
- (3) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Desa.
- (4) Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa.
- (5) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan pedoman

dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.

- (6) Program Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang berskala lokal Desa dikoordinasikan dan/atau didelegasikan pelaksanaannya kepada Desa.
- (7) Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.

Pasal 80

- (1) Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa.
- (2) Dalam menyusun perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan Pembangunan Desa.
- (3) Musyawarah perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat Desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.
- (4) Prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desasebagaimana dimaksud pada ayat (3) dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa yang meliputi:
 - a. peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar;
 - b. pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia;
 - c. pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif;
 - d. pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi; dan
 - e. peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat Desa berdasarkan kebutuhan masyarakat Desa.

Undang-Undang Desa ini memiliki dua pendekatan, yaitu ‘Desa membangun’ dan ‘membangun Desa’ yang tidak ada pada aturan sebelumnya. Penjelasan UU Desa menyebutkan bahwa “kedua” pendekatan ini diintegrasikan dalam perencanaan Pembangunan Desa. Sebagai konsekuensinya, Desa menyusun perencanaan pembangunan sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.

Dokumen rencana Pembangunan Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa dan sebagai dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Perencanaan Pembangunan Desa diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa.”

Kedua pendekatan ini merupakan pendekatan baru yang tidak ada pada UU SPPN maupun UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (lihat tabel perbandingan pengaturan tentang desa). Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaannya agar kedua pendekatan ini diuraikan secara jelas sehingga bisa diimplementasikan dengan baik.

Perbandingan Pengaturan tentang Desa

Perihal	UU SPSN	UU Tentang Pemerintahan Daerah	UU Desa
Definisi Desa	-	Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.	Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
Dasar kewenangan Desa	Desentralisasi; Tugas Pembantuan (<i>Medebewind</i>)	Desentralisasi; Tugas Pembantuan (<i>Medebewind</i>)	Kewenangan Asli Desentralisasi; Tugas Pembantuan (<i>Medebewind</i>)
Kedudukan	Desa berada dalam sistem pemerintahan daerah	Desa berada dalam sistem pemerintahan daerah kabupaten/kota	Desa berada dalam wilayah kabupaten/kota

Pembangunan Desa	Bagian dari pembangunan kabupaten/kota	Bagian dari pembangunan kabupaten/kota	Desa membangun berdasarkan RPJMDesa dan menggunakan sumber dana yang khusus diperuntukkan kepada Desa Pembangunan Desayang merupakan bagian dari pembangunan kabupaten/kota
------------------	--	--	---

Pasal 80 ayat (2) menyebutkan bahwa “Dalam menyusun perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan Pembangunan Desa” sedangkan Pasal 54 ayat (1) menyebutkan bahwa “Musyawarah Desa merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permasyarakatan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa”. Frasa “hal yang bersifat strategis” dijelaskan di Pasal 52 ayat (2) dan di point b disebutkan bahwa perencanaan Desa merupakan salah satunya. Ayat lainnya, yaitu ayat 3 Pasal 80 menyebutkan “Musyawarah perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh APB Desa, swadaya masyarakat Desa, dan/atau APBD Kabupaten/Kota.”

1. Perencanaan Pembangunan Tingkat Desa dan Kabupaten/ Kota.

Pasal 79 ayat 1 menyebutkan bahwa “Pemerintah Desa menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai

dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota”, sedangkan di Pasal 79 ayat 7 disebutkan “Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota” Dari dua ayat ini, terlihat ada relasi timbal balik antara perencanaan di tingkat Desa dengan perencanaan pembangunan di tingkat kabupaten.

Pasal 80 ayat (1) menyebutkan “Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa. Penjelasan pasal ini adalah “cukup jelas” sehingga tidak ada keterangan lebih lanjut yang menjelaskan apa yang disebut dengan “masyarakat Desa”. Keterlibatan masyarakat desa dalam proses perencanaan pembangunan bersifat terbatas pada yang memiliki kedekatan dengan kekuasaan desa. Karena itu, perlu dipertimbangkan kemungkinan tidak dilibatkannya kelompok seperti:

- a. kelompok masyarakat yang berbeda pandangan politik dengan Kepala Desa;
- b. kelompok masyarakat yang ternomorduakan karena kultur, seperti perempuan;
- c. kelompok masyarakat miskin dan/atau kurang berpendidikan;
- d. kelompok profesi seperti (nelayan, petani dll);
- e. kelompok penyandang cacat, dan berbagai kelompok lain yang berhak memiliki kesempatan yang sama untuk terlibat di dalam pembangunan Desa.

2. RPJM Desa dengan RPJMD

Pasal 79 ayat (2) butir a menyebutkan “Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun”. Jangka waktu RPJM Desa selama 6 (enam) tahun ini sesuai dengan Pasal 39 ayat (1) yang menyebutkan “Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan”. Namun, ada pertanyaan yang muncul, yaitu: Pertama, mengapa jangka waktu RPJM Desa ini berbeda dengan jangka waktu RPJM Nasional dan RPJM Daerah yang berdurasi 5 (lima) tahun sebagaimana diatur di dalam UU SPPN? Kedua, bagaimana proses relasi timbal balik antara perencanaan pembangunan di tingkat desa dengan perencanaan pembangunan di tingkat kabupaten jika durasi perencanaan pembangunan antara keduanya berbeda? Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaannya agar tidak menimbulkan permasalahan pada saat implementasinya.⁹⁰

C. Pelaksanaan Pembangunan Desa

Pasal 81 UU Desa menyatakan bahwa pembangunan Desa dilaksanakan sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Desa dan dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan seluruh masyarakat Desa dengan semangat gotong royong serta memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa. Pada ayat (4) Pasal 81 ini ditegaskan bahwa pembangunan lokal berskala Desa dilaksanakan sendiri oleh Desa. Sedangkan pelaksanaan program sektoral

⁹⁰ Rencana Pembangunan Jangka Menengah, yang selanjutnya disingkat RPJM, adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun (Ketentuan Umum UU No. 25 tahun 2004).

yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa untuk diintegrasikan dengan Pembangunan Desa.

Pasal 81

- (1) Pembangunan Desa dilaksanakan sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Desa.
- (2) Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan seluruh masyarakat Desa dengan semangat gotong royong.
- (3) Pelaksanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa.
- (4) Pembangunan lokal berskala Desa dilaksanakan sendiri oleh Desa.
- (5) Pelaksanaan program sektoral yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa untuk diintegrasikan dengan Pembangunan Desa.

Ketentuan pelaksanaan pembangunan Desa mencantumkan secara eksplisit terkait modal sosial Desa, yaitu “gotong royong” dan “kearifan lokal”. Hal ini termaktub di dalam Pasal 81 ayat (2) dan ayat (3). Namun, bagian penjelasan dari pasal ini tidak mengatur lebih lanjut apa yang dimaksud dengan gotong royong dan kearifan lokal. Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaannya agar kedua modal sosial ini diuraikan secara jelas, sehingga bisa diimplementasikan dengan baik.

Pasal 81 ayat (4) menyebutkan bahwa “Pembangunan lokal berskala Desa dilaksanakan sendiri oleh Desa”. Jika ketentuan ini dikaitkan dengan metode pengadaan barang dan jasa, maka frasa “dilaksanakan sendiri” merupakan metode swakelola dan tidak dilaksanakan oleh pihak ketiga (swasta). Dengan demikian, ketentuan ini merupakan pengecualian dari ketentuan pengadaan barang dan jasa yang diatur dalam

Peraturan Presiden dimana metode pelaksanaan kegiatan pembangunan bisa dengan metode swakelola maupun dilaksanakan oleh pihak ketiga. Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaannya agar bisa diuraikan secara jelas, sehingga bisa diimplementasikan dengan baik.

Pasal 81 ayat (5) menyebutkan bahwa “Pelaksanaan program sektoral yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa untuk diintegrasikan dengan Pembangunan Desa”. Namun, bagian penjelasan dari pasal ini tidak mengatur lebih lanjut apa yang dimaksud dengan frasa “diintegrasikan dengan Pembangunan Desa”. Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaannya agar bisa diuraikan secara jelas, sehingga bisa diimplementasikan dengan baik.

D. Pengawasan Pembangunan Desa

Pasal 82 ini menyatakan secara tegas hak masyarakat untuk mendapatkan informasi dan terlibat aktif mengawasi pelaksanaan pembangunan serta melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa kepada Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pasal ini juga mengatur kewajiban menginformasikan perencanaan dan pelaksanaan RPJM Desa, RKP Desa, dan APB Desa kepada masyarakat Desa.

Pasal 82

- (1) Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa.
- (2) Masyarakat Desa berhak melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa.

- (3) Masyarakat Desa melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa kepada Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.
- (4) Pemerintah Desa wajib menginformasikan perencanaan dan pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Rencana Kerja Pemerintah Desa, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kepada masyarakat Desa melalui layanan informasi kepada umum dan melaporkannya dalam Musyawarah Desa paling sedikit 1 (satu) tahun sekali.
- (5) Masyarakat Desa berpartisipasi dalam Musyawarah Desa untuk menanggapi laporan pelaksanaan Pembangunan Desa.

1. Evaluasi Pembangunan Desa

Sebagaimana yang telah disebutkan dalam Pasal 78 yang menyebutkan bahwa “pembangunan Desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan”, maka tidak ada pasal yang mengatur secara khusus mengenai evaluasi pembangunan Desa. Sedangkan tahapan pembangunan di UU SPPN sebagaimana diatur dalam Pasal 8 terdiri dari: (i) penyusunan rencana; (ii) penetapan rencana; (iii) pengendalian pelaksanaan rencana; dan (iv) evaluasi pelaksanaan rencana. Akibatnya, terlihat ada *missing link* (bagian yang hilang) karena tidak ada ketentuan yang menjelaskan tentang evaluasi, sehingga siklus manajemen secara umum yang terdiri dari perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi tidak bisa dibentuk secara utuh. Meskipun jika merujuk pada pembahasan pasal, rumusan tentang tahapan evaluasi ini telah diusulkan, namun dari risalah rapat tidak diketahui mengapa pada akhirnya rumusan mengenai tahapan evaluasi ini tidak diakomodir dalam rumusan akhir yang disepakati.

2. Hak Warga Melakukan Pengawasan

Pasal 82 ayat (1) dan (2) secara tegas menjamin hak masyarakat Desa untuk: (i) mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa; dan (ii) melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa. Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaannya agar bisa diuraikan secara jelas sehingga bisa diimplementasikan dengan baik.

3. Kewajiban Pemerintah Desa atas Informasi Publik.

Pasal 82 ayat (3) secara tegas mengatur kewajiban Pemerintah Desa untuk: (i) menginformasikan perencanaan dan pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Rencana Kerja Pemerintah Desa, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kepada masyarakat Desa melalui layanan informasi kepada umum; (ii) melaporkannya dalam Musyawarah Desa paling sedikit 1 (satu) tahun sekali. Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaannya agar bisa diuraikan secara jelas, sehingga bisa diimplementasikan dengan baik.

4. Penanganan Keluhan di Tingkat Desa.

Pasal 82 ayat (3) menyebutkan bahwa “masyarakat Desa melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa kepada Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa”. Namun, tidak ada ketentuan lain yang mengatur mengenai kesempatan masyarakat Desa untuk melaporkan keluhan di luar Pemerintah Desa dan BPD. Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaannya agar dapat mengantisipasi

penanganan keluhan yang tidak bisa diselesaikan baik oleh Pemerintah Desa maupun BPD.

E. Pembangunan Kawasan Perdesaan

Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya (UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004) telah mengatur tentang pembangunan kawasan perdesaan. Hanya saja di dalam kedua rezim UU tersebut tidak secara detail membahas aturan mengenai pembangunan kawasan perdesaan. Undang-Undang No. 22/1999 tidak secara eksplisit disebut sebagai pembangunan kawasan perdesaan,⁹¹ sementara UU No. 32/2004 telah secara eksplisit mengatur pembangunan kawasan perdesaan yang menjadi bagian dari kerjasama antar desa, namun pengaturannya juga belum secara detail.

Berbeda dengan kedua rezim UU di atas, UU Desa, yang memiliki visi mewujudkan desa yang kuat, mandiri, sejahtera, dan demokratis, memberikan pengaturan yang cukup mengenai pembangunan kawasan perdesaan. Ketentuan mengenai pembangunan kawasan perdesaan diamanahkan dalam UU ini untuk diatur dalam Perda.⁹²

Pasal 83

- (1) Pembangunan Kawasan Perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar-Desa dalam 1 (satu) Kabupaten/Kota.
- (2) Pembangunan Kawasan Perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di Kawasan

⁹¹ Pasal 110 menyebutkan: *“pemerintah kabupaten dan/atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah Desa menjadi wilayah permukiman, industri, dan jasa wajib mengikutsertakan pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasannya”*

⁹² Lihat pasal 215 ayat (2) UU Desa

- Perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif.
- (3) Pembangunan Kawasan Perdesaan meliputi:
 - a. penggunaan dan pemanfaatan wilayah Desa dalam rangka penetapan kawasan pembangunan sesuai dengan tata ruang Kabupaten/Kota;
 - b. pelayanan yang dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan;
 - c. pembangunan infrastruktur, peningkatan ekonomi perdesaan, dan pengembangan teknologi tepat guna; dan
 - d. pemberdayaan masyarakat Desa untuk meningkatkan akses terhadap pelayanan dan kegiatan ekonomi.
 - (4) Rancangan pembangunan Kawasan Perdesaan dibahas bersama oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa.
 - (5) Rencana pembangunan Kawasan Perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan oleh Bupati/Walikota sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Pasal 84

- (1) Pembangunan Kawasan Perdesaan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan/ atau pihak ketiga yang terkait dengan pemanfaatan Aset Desa dan tata ruang Desa wajib melibatkan Pemerintah Desa.
- (2) Perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pendayagunaan Aset Desa untuk pembangunan Kawasan Perdesaan merujuk pada hasil Musyawarah Desa.
- (3) Pengaturan lebih lanjut mengenai perencanaan, pelaksanaan pembangunan Kawasan Perdesaan, pemanfaatan, dan pendayagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 85

- (1) Pembangunan Kawasan Perdesaan dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan

Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota melalui satuan kerja perangkat daerah, Pemerintah Desa, dan/atau BUM Desa dengan mengikutsertakan masyarakat Desa.

- (2) Pembangunan Kawasan Perdesaan yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan pihak ketiga wajib mendayagunakan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia serta mengikutsertakan Pemerintah Desa dan masyarakat Desa.
- (3) Pembangunan Kawasan Perdesaan yang berskala lokal Desa wajib diserahkan pelaksanaannya kepada Desa dan/atau kerja sama antar-Desa.

1. Definisi dan Ruang Lingkup

Pembangunan kawasan perdesaan dalam Pasal 83 ayat (1) didefinisikan sebagai perpaduan pembangunan antar-Desa dalam satu kabupaten/kota. Sedangkan kawasan perdesaan sendiri dalam ketentuan umum UU Desa diartikan sebagai “ ... kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi”. Dengan tujuan sebagaimana tercantum dalam ayat (2) pasal ini.

Ruang lingkup pembangunan kawasan perdesaan diantaranya mengatur tentang penggunaan dan pemanfaatan lahan (Pasal 83 ayat 1). Dengan diaturnya penggunaan dan pemanfaatan lahan bisa mengurangi *mis-alokasi* sumberdaya yang selama ini terjadi antara kawasan perdesaan dan perkotaan. Keadaan yang selama ini terjadi adalah kurangnya investasi infrastruktur yang tercermin pada kurangnya fasilitas jasa umum diperdesaan. UU Desa dapat memaksa

pemerintah untuk mengalokasikan dananya ke alokasi yang lebih produktif di perdesaan.

Rencana pembangunan kawasan perdesaan harus mengacu pada RPJMD Kabupaten/Kota dan dibahas bersama oleh pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan pemerintah desa. Hal ini seperti dijelaskan dalam Pasal 83 ayat (4) dan (5).

2. Peran Pemerintah Desa dan Partisipasi Masyarakat Desa

Pasal 84 ayat (1) dan (2), ditegaskan bahwa pembangunan kawasan perdesaan yang terkait dengan pemanfaatan aset desa dan tata ruang desa wajib melibatkan pemerintah desa. Perencanaan, pelaksanaan, dan pemanfaatannya sendiri harus merujuk pada hasil Musyawarah Desa. Secara eksplisit kedua pasal ini bertujuan memperkuat Pemerintah Desa dalam penyelenggaraan pembangunan serta menjadikan pemerintah desa sebagai subyek pembangunan.

Selain penguatan pemerintah desa, penguatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kawasan perdesaan juga menjadi perhatian UU Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 85. Pada Pasal 85 Ayat (3) mewajibkan pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaan yang berskala lokal desa diserahkan kepada pemerintah desa.

3. Sinkronisasi Pembangunan Kawasan Perdesaan dengan Penataan Ruang dan Perlindungan Lahan Pertanian.

Pasal 83 ayat (3) huruf a menyebutkan penggunaan dan pemanfaatan wilayah desa dalam rangka penetapan kawasan pembangunan sesuai dengan tata ruang kabupaten/kota. Hal ini menegaskan bahwa

pembangunan kawasan perdesaan berkaitan erat dengan penataan ruang suatu wilayah yang diatur dalam UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Baik penataan ruang kawasan perdesaan yang ada dalam UU Penataan Ruang maupun pembangunan kawasan perdesaan yang ada dalam UU Desa memiliki tujuan yang sama, yakni pemberdayaan masyarakat desa. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya perencanaan pembangunan kawasan perdesaan perlu merujuk pada UU Penataan Ruang. Selain penataan ruang, pelaksanaan pembangunan kawasan juga perlu memperhatikan perlindungan lahan pertanian yang diatur dalam UU No. 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan. Pemerintah desa harus berperan aktif melindungi lahan pertanian yang dimiliki oleh warga agar tidak dialihfungsikan.

4. Izin Investasi ke Desa dalam Pembangunan Kawasan Perdesaan

Pasal 83-85 yang mengatur pembangunan kawasan perdesaan, tidak mengatur tentang izin investasi yang masuk ke desa. Padahal persoalan izin investasi yang masuk ke desa mengemuka pada saat pembahasan RUU di DPR. Sejumlah pakar seperti Sutoro Eko dan DPD mempersoalkan perlunya pengaturan mengenai ijin investasi yang masuk ke desa. Keputusan tentang izin investasi khususnya yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam tidak bisa diputuskan langsung oleh pemerintah kabupaten/kota. Izin yang dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten/kota tidak cukup dengan rekomendasi dari Kepala Desa. Musyawarah Desa harus dijadikan sebagai pengambilan keputusan tertinggi sebagai bentuk rekognisi (pengakuan) terhadap desa.

5. Keterlibatan Masyarakat Dan Pemerintah Desa dalam Pembangunan Kawasan Perdesaan.

Pasal 85 ayat (1) dan (2) menegaskan pembangunan kawasan perdesaan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah provinsi dan kabupaten wajib mendayagunakan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan mengikutsertakan masyarakat desa dan pemerintah desa. Melalui pasal ini, UU Desa memiliki semangat memperkuat masyarakat desa dengan memosisikan mereka sebagai subyek pembangunan. Akan tetapi, pengaturan mengenai bagaimana mekanisme pelibatan masyarakat dan pemerintah desa dalam pengambilan keputusan pembangunan kawasan perdesaan belum diatur secara jelas dalam Pasal 85. Sementara, apabila merujuk pada Pasal 54 ayat (2), penetapan kawasan pembangunan perdesaan tidak secara eksplisit masuk dalam hal-hal strategis yang dibahas dalam Musyawarah Desa.

6. Batasan Pembangunan Kawasan Perdesaan Berskala Lokal Desa.

Dalam Pasal 85 ayat (3) ditegaskan bahwa pembangunan Kawasan Perdesaan yang berskala lokal Desa wajib diserahkan pelaksanaannya kepada Desa dan/atau kerja sama antar-Desa. Akan tetapi, penjelasan mengenai batasan pembangunan berskala lokal desa ini belum jelas diatur dalam Pasal 85 termasuk di dalam penjelasan UU Desa. Kondisi inilah yang perlu dipertimbangkan dalam aturan pelaksanaannya agar ketentuan ini bisa diterapkan.

F. Sistem Informasi Desa

Sistem Informasi Desa (SID) menjadi bagian tak terpisahkan dari pembangunan desa dan pembangunan

kawasan perdesaan. Dengan adanya perubahan paradigma pembangunan desa membuat SID menjadi penting peranannya. Karena itu, perlu dikembangkan SID yang sesuai dengan visi UU Desa yakni menjadikan desa kuat, mandiri, sejahtera, dan demokratis. Oleh karenanya, SID diatur secara khusus dalam UU Desa melalui Pasal 86.

Dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 72/2005 tentang Desa tidak diatur secara khusus tentang sistem informasi serupa SID. Undang-Undang Desa ini ingin menegaskan pentingnya SID dalam perencanaan dan pembangunan desa, karena itu dalam Pasal 86 ayat (2) dan ayat (5) mewajibkan kepada Pemerintah dan Pemda untuk mengembangkan SID, dan pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Desa agar dapat diakses oleh masyarakat desa dan pemangku kepentingan lainnya. Ayat (6) menjelaskan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota menyediakan informasi perencanaan pembangunan kabupaten/kota untuk desa.

Pasal 86

- (1) Desa berhak mendapatkan akses informasi melalui sistem informasi Desa yang dikembangkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengembangkan sistem informasi Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan.
- (3) Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi fasilitas perangkat keras dan perangkat lunak, jaringan, serta sumber daya manusia.
- (4) Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi data Desa, data Pembangunan Desa, Kawasan Perdesaan, serta informasi lain yang berkaitan dengan Pembangunan Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan.

- (5) Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikelola oleh Pemerintah Desa dan dapat diakses oleh masyarakat Desa dan semua pemangku kepentingan.
- (6) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menyediakan informasi perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota untuk Desa.

1. Pengelolaan Sistem Informasi Desa (SID)

SID digunakan dalam mendukung perencanaan dan pembangunan di desa. Sebelum diatur dalam UU Desa, telah banyak desa-desa yang mengembangkan SID dengan inisiatif atau fasilitasi pemerintah kabupaten/kota. Dengan diaturnya SID secara eksplisit dalam UU Desa, menjadikan SID kian penting peranannya dalam pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan khususnya mengenai manajemen informasi data.

Pasal 86 ayat (1) dinyatakan bahwa SID dikembangkan oleh pemerintah dan pemerintah kabupaten/kota. Sementara pada ayat (5) disebutkan pengelolaan SID dilakukan oleh pemerintah desa. Pertanyaandiatas cukup beralasan, karena disatu sisi SID dikembangkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, namun pengelolaannya diserahkan kepada Pemerintah Desa. Disaat yang lain, Desa juga masih dibebani tanggung jawab untuk mengisi berbagai sistem informasi serupa SID yang masih berlaku, sehingga perlu kita pertimbangkan kesiapan aparatur desa (ketersediaan dan kualifikasi personil) untuk memenuhi tanggung jawab terkait sistem informasi yang harus terus dimutakhirkan (*update*).

2. Manajemen Sistem Informasi Desa

Pasal 86 ayat (4) disebutkan SID yang dikembangkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah ini meliputi data Desa, data pembangunan desa, kawasan perdesaan, serta informasi lain yang berkaitan dengan pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan.

Sistem informasi yang akan dikembangkan oleh pemerintah dan pemerintah kabupaten/kota setidaknya harus menjawab kebutuhan yang terkait dengan data desa, sehingga desa menjadi bersuara. SID diharapkan dapat mempunyai data dan informasi yang berkualitas, komprehensif, dan terintegrasi.

Perencanaan pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan tidak berjalan sendiri-sendiri antara pemerintah daerah dan pemerintah desa. Perlu ada sinkronisasi antara rencana pembangunan kawasan pedesaan berdasarkan rencana tata ruang daerah dan RPJM Desa. Ketika SID dikelola oleh desa, kualitas SID dan manajemen informasi data menjadi sebuah tantangan, desa harus mampu memperbaharui data, konten, dan informasi desa secara terus menerus. Kondisi inilah yang perlu diperhatikan dalam aturan pelaksanaannya agar ketentuan ini bisa diterapkan.

G. Kerjasama Desa

Dalam Undang-undang desa, kerjasama desa diatur dalam bab terpisah dari pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan. Meskipun terpisah pengaturannya, kerjasama desa memiliki keterkaitan dengan pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan. Pengaturan tentang kerjasama antar desa diatur dalam Bab XI Pasal 91-93. Dalam UU Desa ini

tidak diatur tentang kerjasama antar-desa dengan pihak ketiga.

1. Model Kerjasama Desa

Pada Pasal 91, ditegaskan bahwa desa dapat melakukan kerjasama desa. Kerjasama desa dapat dilakukan dengan dua model, kedua model kerjasama tersebut memiliki tujuan yang sama, yakni mempercepat pembangunan, pelayanan, dan pemberdayaan masyarakat desa. yaitu:

1. Kerjasama antar desa dan
2. Kerjasama dengan pihak ketiga.

Pasal 92 ayat (1) menyebutkan kerjasama antar desa yang dilakukan oleh desa ini meliputi: (a) pengembangan usaha bersama yang dimiliki oleh desa untuk mencapai nilai ekonomi yang berdaya saing; (b) Kegiatan kemasyarakatan, pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat antar desa; dan (c) Bidang kemananan dan ketertiban. Secara hukum, dalam pada ayat (2) disebutkan kerjasama antar desa dituangkan dalam peraturan bersama kepala desa melalui kesepakatan musyawarah antar desa.

Musyawarah antar desa yang bersepakat untuk melakukan kerjasama desa, membahas hal-hal yang berkaitan dengan:

1. Pembentukan lembaga antar-Desa;
2. pelaksanaan program Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang dapat dilaksanakan melalui skema kerja sama antar-Desa;
3. perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan program pembangunan antar-Desa;
4. pengalokasian anggaran untuk Pembangunan Desa, antar-Desa, dan Kawasan Perdesaan;

5. masukan terhadap program Pemerintah Daerah tempat Desa tersebut berada; dan
6. kegiatan lainnya yang dapat diselenggarakan melalui kerja sama antar-Desa.

Dalam melaksanakan kerjasama desa ini, desa membentuk lembaga/badan kerjasama antar desa yang pembentukannya diatur melalui Peraturan Bersama Kepala Desa. Untuk pelayanan usaha antar desa, dapat dibentuk BUM Desa yang kepemilikannya dimiliki oleh 2 desa atau lebih yang melakukan kerjasama desa.

Pasal 91

Desa dapat mengadakan kerja sama dengan Desa lain dan/atau kerja sama dengan pihak ketiga.

Bagian Kesatu

Kerja Sama antar-Desa

Pasal 92

- (1) Kerja sama antar-Desa meliputi:
 - a. pengembangan usaha bersama yang dimiliki oleh Desa untuk mencapai nilai ekonomi yang berdaya saing;
 - b. kegiatan kemasyarakatan, pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat antar-Desa; dan/atau
 - c. bidang keamanan dan ketertiban.
- (2) Kerja sama antar-Desa dituangkan dalam Peraturan Bersama Kepala Desa melalui kesepakatan musyawarah antar-Desa.
- (3) Kerja sama antar-Desa dilaksanakan oleh badan kerja sama antar-Desa yang dibentuk melalui Peraturan Bersama Kepala Desa.
- (4) Musyawarah antar-Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) membahas hal yang berkaitan dengan:
 - a. pembentukan lembaga antar-Desa;
 - b. pelaksanaan program Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang dapat dilaksanakan melalui skema kerja sama antarDesa;

- c. perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan program pembangunan antar-Desa;
 - d. pengalokasian anggaran untuk Pembangunan Desa, antarDesa, dan Kawasan Perdesaan;
 - e. masukan terhadap program Pemerintah Daerah tempat Desa tersebut berada; dan
 - f. kegiatan lainnya yang dapat diselenggarakan melalui kerja sama antar-Desa.
- (5) Dalam melaksanakan pembangunan antar-Desa, badan kerja sama antar-Desa dapat membentuk kelompok/lembaga sesuai dengan kebutuhan.
- (6) Dalam pelayanan usaha antar-Desa dapat dibentuk BUM Desa yang merupakan milik 2 (dua) Desa atau lebih.

Bagian Kedua

Kerja Sama dengan Pihak Ketiga

Pasal 93

- (1) Kerja sama Desa dengan pihak ketiga dilakukan untuk mempercepat dan meningkatkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- (2) Kerja sama dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimusyawarahkan dalam Musyawarah Desa.

Pengaturan tentang kerjasama desa pada UU ini jauh lebih spesifik dan detail. Pengaturan kerjasama desa dalam UU No. 32/2004 terkesan hanya sepintas lalu. Badan kerjasama antar desa, pada UU No. 32/2004 keberadaannya terkesan tidak *urgent* (penting dan mendesak). Sedangkan pada UU Desa, keberadaan badan kerjasama antar desasecara implisit merupakan suatu keharusan. Mengacu pada klausul ini, kerjasama antar desa hanya dapat dilakukan melalui badan ini.

2. Kewenangan Desa Melakukan Kerjasama Desa

Desa mendapat kewenangan penuh untuk melakukan kerjasama desa, mekanisme pelaksanaannya diserahkan kepada Desa dan tidak perlu melaporkannya kepada Bupati/Walikota. Sedangkan jika mengacu pada UU No. 32/2004, pelaksanaan kerjasama antar desa dan kerjasama desa dengan pihak ketiga harus dilaporkan kepada Bupati/Walikota melalui camat. Namun di sisi lain, dengan pengaturan yang lebih spesifik justru dapat berdampak pada terbatasnya ruang gerak dalam implementasinya nanti. Sebagai contoh adalah pengaturan tentang ruang lingkup kerjasama antar-desa. Dengan dibatasinya ruang lingkup sebagaimana dituangkan pada Pasal 92 ayat 1, desa tidak memiliki legitimasi untuk mengadakan kerjasama di luar hal-hal diatur tersebut. Ketentuan mengenai Peraturan Bersama Kepala Desa akan memunculkan tantangan tersendiri bagi kepala-kepala desa, sebab ini merupakan hal baru bagi mereka.

3. Kerjasama Antar-Desa Dengan Pihak Ketiga

Dalam Bab tentang Kerjasama Desa ini tidak diatur ketentuan tentang kerjasama antar-desa dengan pihak ketiga. Sedangkan pada praktiknya hal ini dapat saja terjadi. Sebagai contoh, dua desa yang telah bekerjasama dalam pengelolaan sumber daya alam yang dimiliki bersama akan mengembangkan lebih jauh dengan melibatkan investor. Saat kedua desa ini akan bekerjasama dengan investor tersebut, bagaimana mekanisme yang harus dijalankan? Dalam kondisi kekosongan peraturan tentang hal ini, ada peluang bagi Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengambil alih sebagai pihak yang bekerjasama dengan investor tersebut.

Ketiadaan panduan ini juga akan menimbulkan kerawanan konflik kewenangan di lapangan, karena ada banyak pemangku kewenangan di desa (diatas satu objek yang sama) seperti Pemerintah Daerah, Perhutani, Perusahaan Umum Daerah dan sebagainya.

Sejalan dengan dinamika dan tuntutan pembangunan bangsa, pemerintah melalui UU Desa juga memiliki semangat membangun desa dengan meningkatkan pembangunan kawasan perdesaan yang bertujuan untuk mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Oleh karena itu, UU Desa ini juga mengatur pembangunan kawasan perdesaan yang terpisah dari pembangunan desa dalam Pasal 83-85. Di dalam pembangunan kawasan perdesaan terdapat Sistem Informasi Desa (SID) yang menjadi bagian tak terpisahkan dari pembangunan kawasan perdesaan yang diatur dalam Pasal 86. Bagian lain yang menjadi bagian dari pembangunan kawasan perdesaan adalah kerjasama antar desa yang diatur dalam Pasal 91-93, meskipun dalam UU Desa pengaturan kerjasama antar desa menjadi Bab tersendiri terpisah dari pembangunan kawasan perdesaan.

Undang-Undang Desa menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu 'Desa membangun' dan 'membangun Desa' yang diintegrasikan dalam perencanaan Pembangunan Desa. Sebagai konsekuensi, Desa berhak menyusun perencanaan pembangunannya sendiri sesuai dengan kewenangannya dan harus mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh APB Desa, swadaya masyarakat Desa, dan/ atau APBD

Kabupaten/Kota berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa. Pembangunan Desa dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa dengan semangat gotong royong serta memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa. Pelaksanaan program sektoral yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa dan diintegrasikan dengan rencana Pembangunan Desa. Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi dan melakukan pemantauan mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa.

BAB 8

KEUANGAN DESA DAN ASET DESA

Keuangan desa pada UU Desa diatur pada Bab VIII tentang Keuangan Desa dan Aset Desa yang terdiri dari beberapa pasal. Secara umum, bahasan keuangan desa dapat dikelompokkan menjadi beberapa tema, yaitu: Lingkup Keuangan Desa, Pendapatan Desa, APB Desa, Belanja dan Aset Desa.

Pada bahasan kali ini, pengaturan tentang keuangan desa akan dibahas secara komprehensif dengan tujuan memudahkan pembaca memahami latar belakang dan maksud dari pengaturan tersebut.

Dalam proses pembahasan di DPR, perdebatan terbesar ada pada rancangan pasal yang mengatur tentang pendapatan desa, khususnya Pasal 72. Pasal ini paling intensif dibahas. Sutoro Eko (2014) mengutip pernyataan dari Ketua Pansus RUU Desa, Ahmad Muqowwam, menyatakan bahwa jika UU Desa diperas menjadi satu pasal, maka pasal itu adalah Pasal 72 yang berisi sumber-sumber pendapatan Desa.

Pembahasan mengenai alokasi dari APBN untuk Desa menghadapi perbedaan pendapat. Pemerintah mengusulkan pendanaan desa dari APBN sebagai bagian

dari perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota. Fraksi terpecah dalam menyikapi usulan Pemerintah. Sebagian menghendaki adanya alokasi dengan prosentase, sedangkan yang lain menyepakati sebagai bagian dari perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kondisi sebaliknya terjadi saat pembahasan mengenai belanja desa. Tidak terjadi perdebatan sama sekali di DPR.

A. Lingkup Keuangan Desa

Lingkup Keuangan Desa dibahas di Pasal 71 UU Desa. Pasal ini membatasinya dengan semua hak dan kewajiban yang menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan keuangan Desa.

Jika merujuk pada beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keuangan, yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, maka tidak ada bab yang secara khusus mengatur tentang Keuangan Desa. Pengaturan hanya sampai di tingkat kabupaten/kota dan Desa dianggap bagian dari kabupaten/kota.

Pasal lain terkait hal ini adalah Pasal 73 yang mengatur tentang struktur APB Desa yang terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan Desa. Rancangan APB Desa diajukan oleh Kepala Desa dan kemudian dimusyawarahkan dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan hasilnya ditetapkan dalam bentuk Peraturan Desa.

Pasal 71

- (1) Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.
- (2) Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan Keuangan Desa.

Pasal 73

- (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa terdiri atas bagian pendapatan, belanja, dan pembiayaan Desa.
- (2) Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa diajukan oleh Kepala Desa dan dimusyawarahkan bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- (3) Sesuai dengan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) , Kepala Desa menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa.

Pasal 71 ayat (2) menyebutkan bahwa ruang lingkup keuangan Desa adalah pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan keuangan Desa. Pendapatan, belanja, pembiayaan merupakan ruang lingkup jika didasarkan pada **obyek**, sedangkan frasa “pengelolaan keuangan Desa” biasanya merujuk pada **proses** pengelolaan keuangan, yang terdiri dari penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran dan pertanggungjawaban anggaran. Jika kedua kategori (berdasarkan obyek dan proses) ini digabung, maka terlihat tidak setara karena obyek dari pengelolaan keuangan Desa adalah pendapatan, belanja dan biaya. Selain itu, di bagian Penjelasan Umum, sub judul yang ada adalah “sumber pendapatan desa“, dan tidak ada sub judul tentang “keuangan desa” sehingga tidak diperoleh informasi tambahan mengenai justifikasi ruang lingkup keuangan Desa yang terdapat di Pasal 71 ayat (2). Bila dibandingkan dengan UU No 17 Tahun 2003,

maka ruang lingkup diatur secara jelas di dalam Pasal 2, yang mencakup:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/ atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Sedangkan dari sistematika penulisan ketentuan mengenai keuangan daerah, UU No 17 Tahun 2003 membaginya menjadi tiga tahapan utama pengelolaan keuangan daerah, yaitu;

1. Penyusunan dan penetapan anggaran;
2. Pelaksanaan anggaran; dan
3. Pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran.

Ketentuan mengenai Keuangan dan Aset Desa adalah sebagai berikut:

- 1) **Tidak adanya ketentuan mengenai pembiayaan.**
Pasal 71 ayat (2) menyebutkan ruang lingkup keuangan desa adalah pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan keuangan Desa.

Ketentuan mengenai pendapatan terdapat di Pasal 72 dan ketentuan mengenai belanja terdapat di Pasal 74, sedangkan Pasal 75, Pasal 76 dan Pasal 77 mengatur materi yang berbeda yaitu tentang Kepada Desa sebagai pengelola keuangan Desa dan aset Desa dari pasal. Kondisi ini berbeda dengan UU No 17 Tahun 2003 dan UU No 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang pembiayaan.

- 2) **tidak adanya ketentuan mengenai tahun anggaran Desa**, Apakah sama atau berbeda dengan tahun anggaran yang dimuat di UU No 17/2003 dan UU No 32/2004. Pasal 4 No. 17/2003 menyebutkan bahwa “tahun Anggaran meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember” sedangkan UU No 32 Tahun 2004 Pasal 179 menyebutkan bahwa “APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember”. Sementara UU Desa tidak menyebutkan secara eksplisit tentang tahun anggaran desa.
- 3) **tidak memadainya ketentuan mengenai proses penyusunan APB Desa**. Pasal 73 menjelaskan bahwa penyusunan rancangan APB Desa dilakukan oleh kepala Desa dan dimusyawarahkan dengan Badan Permusyawaratan Desa, namun tidak ada ketentuan mengenai kapan dan bagaimana penyusunan rancangan APB Desa dan musyawarah dengan BPD dilakukan serta tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai keterlibatan warga di dalam proses penyusunan APB Desa. Di UU No 17 Tahun 2003 dan UU No 32 Tahun 2004 juga tidak menjelaskan secara rinci proses dan waktu penyusunan APBN/APBD, namun setidaknya ada ketentuan yang mengatur

tentang kapan dan bagaimana penyusunan APBN/APBD.

Ketidaklengkapan materi di dalam UU Desa ini berpotensi multi tafsir di dalam pelaksanaannya dan kondisi ini perlu menjadi pertimbangan di dalam menyusun aturan pelaksanaannya.

B. Pendapatan Desa

Money follow function adalah prinsip yang dapat menjelaskan posisi dari keuangan desa ini. Undang-Undang Desa telah menegaskan pengakuan negara atas Desa melalui asas rekognisi dan subsidiaritas yang mengakibatkan adanya pengakuan atas kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan skala lokal desa.

Pemberian kewenangan ini harus diikuti dengan penyerahan sumber daya kepada Desa agar kewenangan yang dimiliki dapat dilaksanakan dengan baik. Atas dasar inilah Desa memiliki sumber-sumber pendapatan Desa sebagai **hak** Desa yang selanjutnya harus dikelola dengan sebaik-baiknya untuk melaksanakan **kewajiban** Desa yang tercermin dari isi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) .

Sumber pendapatan Desa diatur pada Pasal 72. Melalui ketentuan ini Desa berhak untuk mendapatkan 10% dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus, disamping sumber-sumber pendapatan lain.

Pasal 72

- (1) Pendapatan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat
- (2) bersumber dari:

- a. pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
 - b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
 - d. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
 - e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
 - f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
 - g. lain-lain pendapatan Desa yang sah.
- (3) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan.
- (4) Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah.
- (5) Alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.
- (6) Dalam rangka pengelolaan Keuangan Desa, Kepala Desa melimpahkan sebagian kewenangan kepada perangkat Desa yang ditunjuk.
- (7) Bagi Kabupaten/Kota yang tidak memberikan alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Pemerintah dapat melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang seharusnya disalurkan ke Desa.

Yang dimaksud dengan “pendapatan asli Desa” pada huruf a adalah pendapatan yang berasal dari kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan

kewenangan skala lokal Desa. Yang dimaksud dengan “hasil usaha” termasuk juga hasil BUM Desa dan tanah bengkok. Sedangkan yang dimaksud dengan “Anggaran bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tersebut” pada huruf b adalah anggaran yang diperuntukkan bagi Desa dan Desa Adat yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Dan yang dimaksud dengan “lain-lain pendapatan Desa yang sah” adalah antara lain pendapatan sebagai hasil kerja sama dengan pihak ketigadan bantuan perusahaan yang berlokasi di Desa.

Besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung ke Desa ditentukan 10% (sepuluh perseratus) dari dan di luar dana Transfer Daerah (ontop) secara bertahap. Anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dihitung berdasarkan jumlah Desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan Desa.

Dalam hal sumber-sumber pendapatan Desa, dari tujuh sumber pendapatan Desa sebagaimana telah diatur pada Pasal 72 ayat (1), ada dua tipe jika dilihat dari sisi kepastian memperolehnya. Tipe pertama adalah sumber pendapatan yang sifatnya pasti diterima oleh Desa karena merupakan hak Desa, mencakup Pendapatan Asli Desa, Dana Desa, bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota dan Alokasi Dana Desa. Jika haknya tidak diberikan, maka bisa menuntut kepada pemerintah kabupaten/kota maupun pemerintah pusat. Tipe kedua adalah sumber

pendapatan yang sifatnya tidak pasti, yang terdiri dari bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota, hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga dan lain-lain pendapatan Desa yang sah. Untuk tipe kedua ini, Desa tidak bisa menuntut jika suatu saat pihak yang memberikan menghentikan bantuannya kepada Desa.

1. Pendapatan Asli Desa

Di dalam penjelasan, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “pendapatan asli Desa” adalah pendapatan yang berasal dari kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan skala lokal Desa. “Hasil usaha” antara lain didapatkan dari hasil BUM Desa dan tanah *bengkok*.

Dengan demikian, hasil dari tanah *bengkok* tidak lagi menjadi sumber penghasilan bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa. Hal ini berbeda dengan PP No. 72 Tahun 2005 yang tidak memasukkan hasil dari tanah *bengkok* sebagai sumber pendapatan asli Desa. Ketentuan ini membawa dampak berkurangnya penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa di desa-desa yang memiliki tanah *bengkok* yang luas yang bisa berakibat pada menurunnya semangat dari Kepala Desa dan Perangkat Desa di dalam memberikan pelayanan kepada warga Desa.

Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten perlu mengidentifikasi desa-desa yang penghasilan dari Kepala Desa dan Perangkat Desa berkurang karena ketentuan ini agar dapat dilakukan upaya-upaya untuk mencegah terjadinya masalah terganggunya pelayanan di tingkat Desa.

2. Alokasi APBN untuk Desa

Pada Pasal 72 ayat (2) menyebutkan bahwa alokasi anggaran yang berasal dari APBN ini bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan. Hal ini dipertegas di dalam penjelasannya bahwa besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung ke Desa ditentukan 10% dari dan di luar dana Transfer Daerah (*on top*) secara bertahap. Anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dihitung berdasarkan jumlah Desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan Desa.

Di dalam penjelasan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “Anggaran bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tersebut” adalah anggaran yang diperuntukkan bagi Desa dan Desa Adat yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.

Alokasi untuk desa yang bersumber dari APBN diperkirakan akan diterapkan dengan prinsip *money follow function*, terkait pengakuan negara atas kewenangan asal usul dan kewenangan skala lokal Desa. Berdasarkan administrasi keuangan yang lazim, transfer dana ini tentunya dilaksanakan secara bertahap dan bersyarat.

Jumlah desa yang begitu besar dan pertimbangan akuntabilitas penyaluran dan pemanfaatan dana akan

memiliki risiko tinggi. Di sisi lain, Pemerintah melihat bahwa urusan yang dilaksanakan oleh Desa sebagai bagian dari urusan Kabupaten/ Kota. Dengan pertimbangan tersebut pilihan yang paling rasional adalah penyaluran dana dilakukandua tingkat, yaitu: transfer dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) dan dilanjutkan dengan transfer dari RKUD masing-masing Kabupaten ke Rekening Kas Desa. Persyaratan dalam penyaluran dana lazimnya akan mencakup aspek legal (ketersediaan regulasi pendukung di tingkat Kabupaten/ Kota maupun Desa) dan prosedur (misalnya: ketepatan waktu dalam penyampaian laporan) .

Secara normatif Pemerintah Kabupaten yang dibantu oleh Kecamatan bertanggung jawab untuk melakukan pembinaan dan pengawasannya dalam bentuk memberikan pendampingan secara intensif kepada pemerintah Desa. Namun isu mengenai kemungkinan kendala pencairan tepat waktu akibat terlambatnya pelaporan merupakan salah satu yang menjadi alasan penting mengapa Pemerintah berencana untuk merekrut Fasilitator Desa.

3. Bagian Hasil Pajak dan Retribusi Daerah

Pasal 72 ayat 3 menyebutkan bahwa Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah. Ketentuan ini merupakan bagian dari hak yang yang diterima oleh Desa terkait dengan pajak dan retribusi daerah.

Ketentuan bagi hasil ini sebelumnya sudah ada di PP No 72 Tahun 2005, yang menyatakan bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit diberikan langsung kepada Desa sedangkan untuk retribusi

Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi Desa yang dialokasikan secara proporsional, tidak menyebutkan prosentase tertentu. Dengan demikian, UU Desa ini memperkuat landasan hukum hak Desa atas hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, yaitu sebesar 10%.

Pemberlakuan hak desa berdasarkan prosentase ini dapat mendorong mereka untuk mengawasi proses penarikan pajak dan retribusi di Kabupaten/Kota, karena efektifitas pajak dan retribusi oleh Kabupaten/Kota akan mempengaruhi besaran pendapatan mereka secara tak langsung.

4. Alokasi Dana Desa

Dalam rangka menjamin kepatuhan Kabupaten/Kota menjalankan aturan ini, maka Pasal 72 ayat (6) ditegaskan sanksi bagi Kabupaten/Kota yang tidak memberikan alokasi dana Desa sebagaimana rumus yang telah ditetapkan, Pemerintah dapat melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang seharusnya disalurkan ke Desa. Ketentuan ini merupakan upaya antisipasi pemerintah merujuk pada rendahnya kepatuhan pemerintah kabupaten/kota di dalam melaksanakan ketentuan ADD sebagaimana sebelumnya diatur melalui PP No 72 Tahun 2005.

Pemerintah kabupaten disamping harus meneruskan penyaluran Dana Desa juga berkewajiban mengalokasikan Alokasi Dana Desa (ADD) . Hal ini dapat dimungkinkan terjadi *trade off* yaitu, memilih mengurangi belanja pengadaan/pelayanan dan belanja pegawai untuk bisa memberikan ADD atau justru lebih baik menerima sanksi dari pemerintah pusat. Pemerintah Daerah yang selama ini sudah

mengalokasikan ADD cukup besar, maka tidak akan kesulitan melanjutkan kebijakan ini. Strategi yang bisa ditempuh adalah mengkonsolidasikan alokasi dana-dana yang diperuntukkan kepada desa (seperti pelatihan Posyandu) yang selama ini dikelola oleh SKPD, dialokasikan kepada ADD. Namun bagi kabupaten/kota yang belum sama sekali mengalokasikan ADD, maka akan menghadapi resiko pilihan tersebut. Hal itu karena pengalokasian ADD ini akan mengurangi alokasi dana yang selama ini dikelola oleh SKPD. Oleh karena itu penting mengidentifikasi kesiapan kabupaten/kota yang belum pernah mengalokasikan ADD.

5. Bantuan Keuangan dari Provinsi dan Kabupaten/ Kota

Tidak sedikit bantuan keuangan Provinsi dan kabupaten/ kota cenderung mengarah pada pemenuhan janji-janji politik dalam pilkada untuk memberikan bantuan ke Desa. Kabupaten semestinya lebih memprioritaskan pemenuhan aturan terle bih dahulu yaitu ADD dari pada bantuan keuangan. Sedangkan jika kewajiban pengalokasian ADD sudah terpenuhi, maka akan lebih efektif bila bantuan keuangan tersebut digunakan untuk pembangunan kawasan pedesaan. Demikian pula halnya dengan bantuan keuangan provinsi.

6. Hibah dan Sumbangan yang Tidak Mengikat Dari Pihak Ketiga

Desa dapat memperoleh sumbangan berupa hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga. Misalnya adalah dana CSR (*corporate social responsibility*) dari perusahaan yang berlokasi di luar Desa. Bagi Desa yang kreatif, maka Desa, dengan berbekal RPJM Desa, dapat membuat proposal

pembangunan untuk disampaikan kepada BUMN maupun perusahaan swasta.

7. Lain-lain Pendapatan Desa yang Sah

Desa dapat memperoleh pendapatan dari sumber lain-lain, yang di dalam penjelasan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “lain-lain pendapatan Desa yang sah” adalah antara lain pendapatan sebagai hasil kerja sama dengan pihak ketiga dan bantuan perusahaan yang berlokasi di Desa.

C. Belanja Desa

Pasal 74 menyebutkan bahwa Belanja Desa diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam Musyawarah Desa dan sesuai dengan prioritas Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Pusat. Di dalam penjelasan, disebutkan bahwa kebutuhan pembangunan meliputi, tetapi tidak terbatas pada kebutuhan primer, pelayanan dasar, lingkungan, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat Desa. Maksud dari “tidak terbatas” adalah kebutuhan pembangunan di luar pelayanan dasar yang dibutuhkan masyarakat Desa. Sedangkan maksud dari “kebutuhan primer” adalah kebutuhan pangan, sandang, dan papan dan maksud dari “pelayanan dasar” adalah antara lain pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar.

Selain itu, di dalam belanja Desa dapat dialokasikan insentif kepada rukun tetangga (RT) dan rukun warga (RW) .

Pasal 74

- (1) Belanja Desa diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam Musyawarah Desa dan sesuai dengan prioritas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah.
- (2) Kebutuhan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi, tetapi tidak terbatas pada kebutuhan primer, pelayanan dasar, lingkungan, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat Desa.

Dalam penetapan belanja Desa dapat dialokasikan insentif kepada rukun tetangga (RT) dan rukun warga (RW) dengan pertimbangan bahwa RT dan RW walaupun sebagai lembaga kemasyarakatan, RT dan RW membantu pelaksanaan tugas pelayanan pemerintahan, perencanaan pembangunan, ketertiban, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Yang dimaksud dengan “tidak terbatas” adalah kebutuhan pembangunan di luar pelayanan dasar yang dibutuhkan masyarakat Desa. Yang dimaksud dengan “kebutuhan primer” adalah kebutuhan pangan, sandang, dan papan. Yang dimaksud dengan “pelayanan dasar” adalah antara lain pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar.

Tipe ketentuan seperti ini membawa konsekuensi positif dan negatif pada saat yang bersamaan. Konsekuensi positifnya, Desa memiliki keleluasaan untuk merencanakan pengalokasian anggaran dalam rangka memenuhi kebutuhan pembangunan. Sedangkan potensi konsekuensi negatif bisa terjadi dalam bentuk rendahnya kualitas belanja dari APBDesa yang tercermin dari postur APBDesa yang lebih memenuhi kebutuhan elit desa (Kepala Desa, perangkat Desa dan BPD) dibandingkan kebutuhan warga. Dengan model ketentuan seperti ini, maka alokasi

belanja di APBDesa tergantung pada dinamika politik anggaran Desa. Hal ini mengingat pada dasarnya keputusan alokasi merupakan keputusan politis dan sangat tergantung pada siapa aktor yang terlibat di dalam penyusunan APBDesa, kepentingan dari pada aktor yang terlibat dan interaksi antar aktor. Dalam teori pilihan publik (*public choice theory*), perilaku dari elit Desa yang perlu diwaspadai adalah *budget maximizer*, yaitu memaksimalkan anggaran untuk kepentingan diri dan kelompoknya.

Pengalaman internasional menunjukkan bahwa adanya ketentuan yang menetapkan batas minimal atau maksimal untuk alokasi tertentu cukup efektif mencegah perilaku *budget maximizer* dalam memastikan ketersediaan anggaran untuk memenuhi hak warga. Pengalaman internasional ini juga diadopsi oleh Pemerintah Indonesia yaitu ketentuan 20% anggaran pendidikan yang dicantumkan di dalam Undang-Undang Dasar dan ketentuan 5% anggaran kesehatan yang terdapat di Undang-Undang Kesehatan.

Potensi konsekuensi positif dan negatif serta pengalaman internasional terkait penentuan batas minimal atau maksimal terkait alokasi tertentu perlu menjadi pertimbangan di dalam menyusun aturan pelaksanaan dari UU Desa ini.

Ketentuan Pasal 74 ini terkait dengan ketentuan di Pasal 66 yang mengatur tentang penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa yang membawa konsekuensi pengalokasian anggaran. Pasal 66 menyebutkan bahwa:

1. Kepala Desa dan perangkat Desa memperoleh penghasilan tetap setiap bulan yang bersumber dari dana perimbangan yang diterima oleh Kabupaten/Kota dan ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

2. Selain penghasilan tetap, Kepala Desa dan perangkat Desa menerima:
 - a. tunjangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
 - b. jaminan kesehatan. Di bagian penjelasan, disebutkan bahwa Jaminan kesehatan yang diberikan kepada Kepala Desa dan perangkat Desa diintegrasikan dengan jaminan pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah (program Badan Penyelenggara Jaminan Sosial) dan jika BPJS belum menjangkau ke tingkat Desa, jaminan kesehatan dapat dilakukan melalui kerja sama Kabupaten/Kota dengan Badan Usaha Milik Negara atau dengan memberikan kartu jaminan kesehatan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah masing-masing yang diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
 - c. memperoleh penerimaan lainnya yang sah.
3. Ketentuan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah

Aturan sebelumnya (Pasal 27 dan 28 PP No 72 Tahun 2005 tentang Desayang menjadi dasar praktik pemberian penghasilan untuk Kepala Desa dan Perangkat Desa. Pasal 27 menyatakan: “Kepala Desa dan Perangkat Desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan desa” (ayat 1) ; “Penghasilan tetap dan/atau tunjangan lainnya yang diterima Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan setiap tahun dalam APBDesa” (ayat 2) ; dan “Penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit sama dengan Upah

Minimum Regional Kabupaten/Kota” (ayat 3) . Dalam penjelasan pasal ini dinyatakan bahwa perangkat desa yang menerima penghasilan tetap dalam ketentuan ini tidak termasuk Sekretaris Desa yang berstatus PNS. Sedangkan Pasal 28 menyatakan: “Ketentuan lebih

lanjut mengenai kedudukan keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota” (ayat 1); Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sekurang-kurangnya memuat a) rincian jenis penghasilan; b) rincian jenis tunjangan; c) penentuan besarnya dan pembebanan pemberian penghasilan dan/atau tunjangan.

Jika dibandingkan dengan PP No 72 Tahun 2005, maka ada beberapa materi di UU Desa yang perlu diperhatikan, yaitu:

1. **Sumber penghasilan.** Frasa di Pasal 66 ayat 2 yang menyebutkan sumber dari penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat Desa adalah frasa “dana perimbangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diterima oleh Kabupaten/Kota dan ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diterima oleh Kabupaten/Kota”. Jika dikaitkan dengan Pasal 72 ayat 1 bagian c dan ayat 4 yang menyebutkan bahwa salah satu sumber pendapatan Desa adalah “alokasi dana Desa paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus”, maka frasa di Pasal 66 ayat 2 ini dapat memiliki dua makna, yaitu: (i) **makna pertama:** alokasi dana Desa **langsung dibagi** ke masing-masing Desa sesuai dengan formula yang telah ditetapkan. Jika makna ini yang digunakan, maka alokasi untuk penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat Desa ada di alokasi dana Desa yang diterima oleh Desa yang kemudian dicatat sebagai penerimaan APBDDesa. Implikasinya, penentuan besarnya penghasilan tetap Kepala Desa dan

- perangkat Desa ada di tingkat Desa, karena proses pembuatan keputusannya terkait dengan APBDesa. (ii) **makna kedua:** alokasi dana Desa yang dibagi ke masing-masing Desa sesuai formula yang telah ditetapkan adalah alokasi yang **telah dikurangi** dengan kebutuhan anggaran untuk penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat Desa, dan selanjutnya alokasi ini dicantumkan di bagian Belanja Tidak Langsung dari APBD Kabupaten/Kota. Hal ini dilakukan karena frasa “ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota” dimaknai bahwa penghasilan tetap bagi Kepala Desa dan perangkat Desa ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten/Kota karena secara eksplisit besarnya dicantumkan di dalam APBD Kabupaten/Kota. Konsekuensinya, keputusan besaran penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat Desa ada di tingkat Kabupaten/Kota. Hal ini berbeda dengan Pasal 27 PP No 72 Tahun yang secara eksplisit menyebutkan bahwa penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan desa yang ditetapkan dalam APBDesa, atau sama dengan **makna pertama** dari Pasal 66 ayat 2.
2. **Batasan minimal penghasilan.** Pasal 66 UU Desa tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai batas minimal penghasilan tetap bagi Kepala Desa dan perangkat Desa. Hal ini berbeda dengan ketentuan sebelumnya, yaitu pasal 27 PP No 72 Tahun 2005 yang secara eksplisit menyebutkan Upah Minimum regional (UMR) Kabupaten/Kota sebagai jumlah minimal penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat Desa.
 3. **Bentuk tunjangan.** Pasal 66 ayat (3) menyebutkan bahwa selain menerima penghasilan

tetap, Kepala Desa dan perangkat Desa menerima tunjangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, sedangkan Pasal 66 ayat (4) menyebutkan bahwa Kepala Desa dan perangkat Desa menerima jaminan kesehatan. Pertanyaannya: (i) bentuk tunjangan apa saja yang berhak diterima oleh Kepala Desa dan perangkat Desa? (ii) Apakah jaminan kesehatan termasuk dari tunjangan? Pertanyaan ini muncul karena tidak ada ketentuan lebih lanjut yang mengatur mengenai tunjangan dan tidak ada tambahan informasi yang dapat diperoleh dari bagian penjelasan pasal ini.

4. **Penerimaan lainnya yang sah.** Di bagian akhir Pasal 66 ayat (4) terdapat frasa “dan dapat memperoleh penerimaan lainnya yang sah”, namun tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini, baik di pasal selanjutnya maupun di bagian penjelasan.
5. **Penerimaan Desa yang bersumber dari hasil tanah bengkok.** Pasal 72 ayat 1 yang menyebutkan bahwa salah satu sumber pendapatan asli Desa adalah “hasil aset” membawa konsekuensi hasil dari tanah bengkok (yang merupakan aset Desa) harus diadministrasikan sebagai penerimaan Desa di dokumen APBDesa. Di sisi lain, praktik di lapangan, hasil tanah bengkok ini merupakan sumber penghasilan dari Kepala Desa dan perangkat Desa dan praktik ini sudah dilaksanakan sejak dahulu. Bila merunut pada ketentuan UU Desa ini, maka implikasinya, penghasilan Kepala Desa dan perangkat Desa berpotensi berkurang, karena tanah *bengkok* tidak lagi jadi sumber penghasilan yang hanya bisa dinikmati oleh Kepala Desa dan perangkat Desa saja. Kondisi ini yang perlu dipertimbangkan di dalam menyusun ketentuan lebih lanjut.

6. **Insentif bagi RT dan RW.** Di dalam penjelasan Pasal 74 ayat (1) disebutkan bahwa Desa bisa mengalokasikan alokasi untuk insentif RT dan RW dengan justifikasi RT dan RW berperan dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Justifikasi ini bisa diterima, namun demikian ketentuan ini berpotensi menggerus alokasi belanja untuk memenuhi kebutuhan pembangunan dalam kaitannya dengan adanya potensi perilaku *budget maximizer* dari elit Desa.
7. **Ketentuan lebih lanjut.** Pasal 66 ayat 5 memandatkan adanya Peraturan Pemerintah mengenai besaran penghasilan tetap, tunjangan dan jaminan kesehatan. Sedangkan PP 72 Tahun 2005 memandatkan ketentuan lebih lanjut terkait jenis penghasilan, jenis tunjangan dan besaran penghasilan/tunjangan diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan di PP 72 Tahun 2005 lebih membuka untuk mengakomodasi situasi dan kondisi setempat dan tidak ada penyeragaman secara nasional sebagaimana yang terdapat di UU Desa ini. Oleh karena itu, penyusunan Peraturan Pemerintah yang dimandatkan oleh Pasal 66 ayat 5 ini perlu dilakukan secara hati-hati dikarenakan beragamnya kondisi Kabupaten/Kota di Indonesia serta perlu mempertimbangkan hal-hal yang telah dibahas di poin a sampai dengan e diatas. Selain itu, akan lebih baik jika Peraturan Pemerintah tersebut memiliki konsep remunerasi bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa sehingga akan lebih mudah untuk merumuskan bentuk-bentuk tunjangan dan penerimaan lainnya yang sah.

D. Pengelolaan Keuangan Desa

Pasal 75 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan bahwa Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa dan dalam pelaksanaannya Kepala Desa menguasai sebagian kekuasaannya kepada perangkat Desa. Pasal 75 ayat (5) memandatkan disusunnya Peraturan Pemerintah untuk mengatur lebih lanjut mengenai keuangan Desa.

Pasal 75

- (1) Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa.
- (2) Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menguasai sebagian kekuasaannya kepada perangkat Desa.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai Keuangan Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah.

1. Bentuk Pengelolaan Keuangan Desa.

Pasal 75 ayat 1 dan 2 menyebutkan bahwa pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa dan dalam pelaksanaannya Kepala Desa menguasai sebagian kekuasaannya kepada perangkat Desa. Dari redaksional ini, belum tergambar secara jelas apa yang dimaksud dari pasal ini.

Pertanyaan yang muncul terkait Pasal 75 ini adalah terkait dengan ruang lingkup pengelolaan keuangan Desa. Di bagian tanggapan 6. 1. 2 yang membahas Pasal 71 telah disebutkan bahwa ketentuan mengenai ruang lingkup keuangan Desa yang tidak jelas karena ruang lingkup berdasarkan obyek (pendapatan, belanja dan pembiayaan) dan berdasarkan proses (pengelolaan keuangan Desa). Jika dikaitkan dengan frasa “pengelolaan keuangan Desa” yang ada di Pasal 75 ayat 1

ini, maka makna dari frasa “pengelolaan keuangan Desa” belum bisa dipahami dengan jelas. Jika dibandingkan dengan naskah RUU yang diajukan oleh pemerintah, maka di Pasal 61 ayat (2) disebutkan ruang lingkup pengelolaan keuangan desa, yang mencakup perencanaan, penganggaran, penatausahaan dan pelaporan.

Sebagai perbandingan, Pasal 156 ayat (2) UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang ruang lingkup pengelolaan keuangan daerah, dengan redaksional “Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada parapejabat perangkat daerah”.

2. Sistem Pengendalian Intern

Sistem pengendalian intern merupakan tata kelola standar yang harus ada untuk memastikan pengelolaan keuangan dilaksanakan dengan baik, yaitu mekanisme *check and balances* di dalam pengelolaan keuangan dimana ada pemisahan peran antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/ mengeluarkan uang. Sayangnya, UU Desa tidak secara eksplisit mengatur mengenai hal ini, berbeda dengan UU No 32 Tahun 2004 yang secara eksplisit mengatur implementasi sistem pengendalian intern di dalam pengelolaan keuangan daerah sebagaimana tercantum di dalam Pasal 156 (3) yang berbunyi “Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/ mengeluarkan uang”.

Ketentuan lebih lanjut. Pasal 75 ayat 3 memandatkan adanya Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai keuangan Desa. Penyusunan Peraturan Pemerintah ini perlu mempertimbangan dua isu diatas.

E. Aset Desa

Di dalam ketentuan umum, disebutkan bahwa Aset Desa adalah barang milik Desa yang berasal dari kekayaan asli Desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah. Pasal 76 menyebutkan bahwa Aset Desa dapat berupa tanah kas Desa, tanah ulayat, pasar Desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan Desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik Desa, mata air milik Desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik Desa.

Dalam sub tema ini juga akan disampaikan klausul yang menjelaskan tentang asas dan tujuan pengelolaan kekayaan Desa.

Pasal 76

- (1) Aset Desa dapat berupa tanah kas Desa, tanah ulayat, pasar Desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan Desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik Desa, mata air milik Desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik Desa.
- (2) Aset lainnya milik Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:
 - a. kekayaan Desa yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
 - b. kekayaan Desa yang diperoleh dari hibah dan sumbangan atau yang sejenis;
 - c. kekayaan Desa yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak dan lain-

- lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. hasil kerja sama Desa; dan
 - e. kekayaan Desa yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.
- (3) Kekayaan milik Pemerintah dan Pemerintah Daerah berskala lokal Desa yang ada di Desa dapat dihibahkan kepemilikannya kepada Desa.
 - (4) Kekayaan milik Desa yang berupa tanah disertifikatkan atas nama Pemerintah Desa.
 - (5) Kekayaan milik Desa yang telah diambil alih oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikembalikan kepada Desa, kecuali yang sudah digunakan untuk fasilitas umum.
 - (6) Bangunan milik Desa harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib.

Yang dimaksud dengan “sumbangan” adalah termasuk tanah wakaf sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 77

- (1) Pengelolaan kekayaan milik Desa dilaksanakan berdasarkan asas kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan kepastian nilai ekonomi.
- (2) Pengelolaankekayaan milik Desa dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat Desa serta meningkatkan pendapatan Desa.
- (3) Pengelolaan kekayaan milik Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibahas oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan tata cara pengelolaan kekayaan milik Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 76 ayat (3) dan (5) menyebutkan tentang pengalihan kepemilikan aset, yaitu kekayaan milik Pemerintah dan Pemerintah Daerah berskala lokal Desa yang ada di Desa dapat dihibahkan kepemilikannya

kepada Desa. Jika dilihat kondisi di lapangan, banyak aset dari Pemerintah Pusat yang berlokasi di Desa, khususnya yang berasal dari program nasional, baik yang menggunakan mekanisme Dana Alokasi Khusus dan dana Tugas Pembantuan. Contohnya, aset yang berasal dari program PNPM, antara lain bangunan Pos Kesehatan Desa, bangunan Posyandu, jembatan, irigasi, dan lain sebagainya. Aset-aset ini berpotensi tidak dapat berfungsi dengan baik karena minimnya pemeliharaan.

Sebenarnya Desa dapat menganggarkan biaya pemeliharaan di dalam APBDDesa, namun terkendala dengan status aset yang masih merupakan aset pemerintah pusat. Jika Desa dipaksakan menganggarkan, maka dapat dianggap sebagai bentuk pelanggaran karena melampaui kewenangan yang dimiliki. Di sisi lain, warga Desa sangat membutuhkan aset tersebut berfungsi dengan baik.

Selama ini, proses administrasi pengalihan status aset dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah/Desa masih terkendala oleh proses administrasi. Sayangnya, UU Desa ini tidak secara eksplisit mengatur mekanisme pengalihan kepemilikan aset yang dapat digunakan oleh mengatasi kendala administrasi pengalihan aset.

Dalam klaster ini banyak isu yang berkembang yang menarik untuk dijadikan topik pembahasan. Secara spesifik UU Desa telah memperjelas perbedaan dengan UU lain yang mengatur tentang Desa. Kendati masih ada bagian-bagian yang masih perlu diatur lebih lanjut. Beberapa pasal yang membahas tentang keuangan Desa dalam klaster ini menjadi perdebatan anggota DPR, terutama pada rancangan pasal yang mengatur tentang pendapatan Desa, dimana Desa mendapatkan alokasi dari APBN. Kendati demikian ada beberapa pasal yang

tidak terjadi perdebatan di DPR seperti pengelolaan aset Desa.

Sebelum UU Desa ini lahir, Desa mendapatkan alokasi dari APBN dalam bentuk program sektoral yang dilaksanakan oleh kementerian dan bagian dari dana perimbangan yang diterima oleh Kabupaten/Kota. Untuk memudahkan dalam pelaksanaannya, perlu diperjelas posisi dari alokasi dari APBN untuk Desa. Hal ini dikarenakan kekhawatiran akan terjadi penyimpangan dana oleh Kepala Desa dan Perangkat Desa. Pengaturan ini merupakan dukungan agar Desa bisa membangun dan merencanakan Desa.

Ketidaklengkapan materi yang mengatur tentang keuangan dan ases Desa, serta isu-isu yang berada dalam setiap tema di dalam UU Desa ini perlu mendapatkan perhatian lebih lanjut dalam menyusun aturan turunannya, untuk meminimalisir potensi multitafsir di dalam pelaksanaannya.

BAB 9

BADAN USAHA MILIK DESA (BUM Desa)

Ketentuan tentang Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) dalam UU Desa diatur pada Bab X, dalam empat pasal (Pasal 87-90). Ketentuan yang diatur dalam bab ini dapat diringkas menjadi dua, yaitu (1) pendirian BUM Desa; dan (2) pengembangan dan pemanfaatan hasil BUM Desa. Pada ketentuan pendirian, juga dibahas pihak yang membentuk, proses pembentukan dan pengelolaannya. Sedangkan pengembangan dan pemanfaatan hasil usaha BUM Desa termasuk didalamnya dibahas peran Pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota.

Bila dilihat sepintas, pengertian BUM Desa mirip dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dalam arti kepemilikan, adanya kekayaan yang dipisahkan dan pemanfaatannya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat (*lihat UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN Pasal 1 angka 1*). Bedanya BUMN dalam skala negara, sedangkan BUM Desa dalam skala desa. Dalam ketentuan umum Pasal 1 Angka 6 UU Desadinyatakan bahwa Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya

disebut BUM Desa, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.

A. Pendirian Badan Usaha Milik Desa

Sebelum lahirnya UU Desa, ketentuan tentang BUM Desa ini telah diatur dalam dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu pada Pasal 213 ayat (1) disebutkan bahwa “Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa”. Dalam UU Desa selain ada ketentuan jaminan desa dapat mendirikan BUM Desa juga ada ketentuan terkait jenis layanan BUM Desa seperti termaktub dalam Pasal 87 ayat 3 jelas disebutkan, ruang usaha yang bisa dilakukan BUMDesa adalah menjalankan usaha bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum. Artinya, BUMDesa dapat menjalankan pelbagai usaha, mulai dari pelayanan jasa, keuangan mikro, perdagangan, dan pengembangan ekonomi lainnya.

Pasal 87

- (1) Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa.
- (2) BUM Desa dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan.
- (3) BUM Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/ atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Berdasarkan Pasal 87 di atas, maka dapat difahami bahwa BUM Desa dibentuk oleh Pemerintah Desa untuk mendayagunakan segala potensi ekonomi, kelembagaan perekonomian, serta potensi sumber daya alam dan

sumber daya manusia dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa.

BUM Desa secara spesiik tidak dapat disamakan dengan badan hukum seperti perseroan terbatas, CV, atau koperasi. Oleh karena itu, BUM Desa merupakan suatu badan usaha bercirikan Desa yang dalam pelaksanaan kegiatannya di samping untuk membantu penyelenggaraan Pemerintahan Desa, juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Desa. BUM Desa juga dapat melaksanakan fungsi pelayanan jasa, perdagangan, dan pengembangan ekonomi lainnya.

Dalam meningkatkan sumber pendapatan Desa, BUM Desa dapat menghimpun tabungan dalam skala lokal masyarakat Desa, antara lain melalui pengelolaan dana bergulir dan simpan pinjam. BUM Desa dalam kegiatannya tidak hanya berorientasi pada keuntungan keuangan, tetapi juga berorientasi untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa. BUM Desa diharapkan dapat mengembangkan unit usaha dalam mendayagunakan potensi ekonomi.

Dalam hal kegiatan usaha dapat berjalan dan berkembang dengan baik, sangat dimungkinkan pada saatnya BUM Desa mengikuti badan hukum yang telah ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 88

- (1) Pendirian BUM Desa disepakati melalui Musyawarah Desa.
- (2) Pendirian BUM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Badan Usaha Milik Desa adalah lembaga usaha desa yang dikelola oleh masyarakat dan pemerintahan desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa dan dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi desa.⁹³ Pada UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa, BUM Desa didirikan antara lain dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Desa. Berangkat dari cara pandang ini, jika pendapatan asli desa dapat diperoleh dari BUM Desa, maka kondisi itu akan mendorong setiap Pemerintah Desa memberikan “goodwill” dalam merespon pendirian BUM Desa. Sebagai salah satu lembaga ekonomi yang beroperasi dipedesaan, BUM Desa harus memiliki perbedaan dengan lembaga ekonomi pada umumnya. Ini dimaksudkan agar keberadaan dan kinerja BUM Desa mampu memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan warga desa. Disamping itu, supaya tidak berkembang sistem usaha kapitalistis di pedesaan yang dapat mengakibatkan terganggunya nilai-nilai kehidupan bermasyarakat.⁹⁴ Penguasaan sektor ekonomi ini berguna sebagai upaya perlindungan keterjaminan sosial masyarakat Desa.

Jika dilihat dari fungsinya, kelembagaan BUM Desa merupakan pilar kegiatan ekonomi di desa yang berfungsi sebagai lembaga sosial (*social institution*) dan komersial (*commercial institution*).⁹⁵ BUM Desa sebagai lembaga sosial berpihak kepada kepentingan masyarakat

⁹³ Muammar Alkadafi, *Penguatan Ekonomi Masyarakat Melalui Pengelolaan Kelembagaan Badan Usaha Milik Desa Menuju ASEAN Economic Community 2015*, (Riau: Dosen Jurusan Administrasi Negara Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim, 2014), hal.36.

⁹⁴ Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa, (Malang: Departemen Pendidikan Nasional Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (PKDSP) Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, 2007), hal. 4.

⁹⁵ Muammar Alkadafi, *Op.Cit.*, hal.36.

melalui kontribusinya dalam penyediaan pelayanan sosial. Sedangkan sebagai lembaga komersial bertujuan mencari keuntungan melalui penawaran sumberdaya lokal (barang dan jasa) ke pasar. Pada keberjalanan usahanya prinsip efisiensi dan efektifitas harus selalu ditekankan. BUM Desa sebagai badan hukum, dibentuk berdasarkan tata perundang-undangan yang berlaku, dan sesuai dengan kesepakatan yang terbangun di masyarakat desa

Keberadaan BUM Desa merupakan bentuk kemandirian dari suatu Desa sebagai implementasi otonomi Desa. Melalui BUM Desa, diharapkan Desa dalam melaksanakan pembangunan tidak sepenuhnya bergantung subsidi dari pemerintah. Badan Usaha Milik Desa dapat dijadikan suatu alternatif lain yang memberikan tambahan terhadap keuangan Desa.⁹⁶ Badan Usaha Milik Desa ini juga berguna untuk mengelola aset dan kekayaan Desa agar dapat didayagunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat Desa.

Untuk menghidupkan perekonomian, desa perlu mendirikan lembaga yang merangkul seluruh potensi dan kearifan lokal desa. Lembaga yang dapat dijadikan wadah bagi setiap warga Desa untuk memberikan kerja keras dan buah pikiran. Lembaga yang sesuai bagi masyarakat desa adalah BUM Desa. BUM Desa dengan semangat gotong royong harus bertujuan untuk memberikan keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat Desa.⁹⁷

⁹⁶ Aris Ahmad Risadi, *Badan Usaha Milik Desa* (Jakarta: Dapur Buku, 2012), hal. 10.

⁹⁷ I Nyoman Bratha, *Penuntun Geografi Sosial*, (Yogyakarta: UP Spring, 1968), hal.120.

BUM Desa sedapat mungkin dibangun atas semangat dan prakarsa masyarakat dengan mengemban prinsip-prinsip berikut: ⁹⁸

a. Kooperatif

Semua komponen yang terlibat di dalam BUMDesa harus mampu melakukan kerja sama yang baik demi pengembangan dan kelangsungan hidup usahanya.

b. Partisipatif

Semua komponen yang terlibat di dalam BUM Desa harus bersedia secara sukarela atau diminta memberi dukungan dan kontribusi yang dapat mendorong kemajuan usaha BUM Des.

c. Emansipatif

Semua komponen yang terlibat di dalam BUMDes harus diperlakukan sama tanpa memandang golongan, suku, dan agama.

d. Transparan

Aktivitas yang berpengaruh terhadap kepentingan masyarakat umum harus dapat diketahui oleh segenap lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka.

e. Akuntabel

Seluruh kegiatan usaha harus dapat dipertanggungjawabkan secara teknis maupun administratif.

f. Sustainabel

Kegiatan usaha harus dapat dikembangkan dan dilestarikan oleh masyarakat dalam wadah BUM Desa.

Tujuan pembentukan BUM Desa yaitu untuk:⁹⁹

⁹⁸ Moh Mahfud MD, dkk, *Prosiding Kongres Pansasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, (Yogyakarta, 2012), hal. 334.

1. Menghindarkan anggota masyarakat desa dari pengaruh pemberian pinjaman uang dengan bunga tinggi yang merugikan masyarakat.
2. Meningkatkan peranan masyarakat desa dalam mengelola sumber-sumber pendapatan lain yang sah.
3. Melihara dan meningkatkan adat kebiasaan gotong royong masyarakat, gemar menabung secara tertib, teratur, dan berkelanjutan.
4. Mendorong tumbuh dan berkembangnya kegiatan ekonomi masyarakat desa.
5. Mendorong berkembangnya usaha sektor informal untuk dapat menyerap tenaga kerja masyarakat di desa.
6. Meningkatkan kreativitas berwirausaha anggota masyarakat desa yang berpenghasilan rendah.

BUMDesa merupakan wahana untuk menjalankan usaha di Desa. Apa yang dimaksud dengan “usaha desa” adalah jenis usaha yang meliputi pelayanan ekonomi Desa seperti antara lain:¹⁰⁰

- a. Usaha jasa keuangan, jasa angkutan darat dan air, listrik desa, dan usaha sejenis lainnya;
- b. Penyaluran sembilan bahan pokok ekonomi desa;
- c. Perdagangan hasil pertanian meliputi tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan, dan agrobisnis; Industri dan kerajinan rakyat

Pendekatan baru yang diharapkan mampu menstimulus dan menggerakkan roda perekonomian dipedesaan adalah melalui pendirian kelembagaan

⁹⁹ Hadi Irawan, *Eksistensi BUMDes dari Aspek Otonomi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Mataram: Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2013), hal. 6-7.

¹⁰⁰ Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa, *Op.Cit.*, hal.6.

ekonomi Desa yang dikelola sepenuhnya oleh masyarakat Desa. Bentuk kelembagaan sebagaimana dimaksud adalah dinamakan BUM Desa. Badan usaha ini sesungguhnya telah diamanatkan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 213 ayat (1) disebutkan bahwa “Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa”. Kemudian, didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 39 Tahun 2010 Tentang Badan Usaha Milik Desa yang menyebutkan bahwa: “untuk meningkatkan kemampuan keuangan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan meningkatkan pendapatan masyarakat melalui berbagai kegiatan usaha ekonomi masyarakat pedesaan, didirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa”.¹⁰¹

Lembaga BUM Desa ini tidak lagi didirikan atas dasar instruksi Pemerintah. Tetapi harus didasarkan pada keinginan masyarakat desa yang berangkat dari adanya potensi yang jika dikelola dengan tepat akan menimbulkan permintaan di pasar. Agar keberadaan lembaga ekonomi ini tidak dikuasai oleh kelompok tertentu yang memiliki modal besar di pedesaan. Maka kepemilikan lembaga itu oleh desa dan dikontrol bersama dimana tujuan utamanya untuk meningkatkan standar hidup ekonomi masyarakat.¹⁰²

Gagasan awal pendirian BUM Desa apakah bersumber dari perorangan atau kelompok masyarakat harus dibahas di dalam rembug desa. Beberapa aktivitas yang perlu dilakukan dalam menyiapkan pendirian BUMDesa meliputi:¹⁰³

¹⁰¹ Muammar Alkadafi, Op.Cit., hal. 33.

¹⁰² *Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa*, Op.Cit., hal. 6.

¹⁰³ *Ibid.*, hal. 23.

- a. Melakukan rebug Desa guna membuat kesepakatan pendirian BUMDesa;
- b. Melakukan identifikasi potensi dan permintaan terhadap produk (barang dan jasa) yang akan ditawarkan BUM Desa;
- c. Menyusun AD/ART; Mengajukan legalisasi badan hukum ke notaris untuk memperoleh pengesahan.

B. Pengembangan dan Pemanfaatan Hasil Badan Usaha Milik Desa

Pada bagian ini akan membahas Pasal 89 dan Pasal 90 UU Desa yang berisi tentang ketentuan pemanfaatan hasil usaha BUM Desa untuk pengembangan usaha, dan peran Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota serta Pemerintah Desa dalam mendorong Pengembangan BUMDesa.

Pasal 89

Hasil usaha BUMDesa dimanfaatkan untuk:

- a. Pengembangan usaha; dan
- b. Pembangunan Desa, pemberdayaan masyarakat Desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial, dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pasal 90

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa mendorong perkembangan BUM Desa dengan:

- a. memberikan hibah dan/atau akses permodalan;
- b. melakukan pendampingan¹⁰⁴ teknis dan akses ke pasar; dan

¹⁰⁴ Yang dimaksud dengan “pendampingan” adalah termasuk penyediaan sumber daya manusia pendamping dan manajemen.

- c. memprioritaskan BUM Desa dalam pengelolaan sumber daya alam di Desa.

Dalam konteks kontribusi BUM Desa, seharusnya diletakkan dan diposisikan bahwa BUM Desaini adalah unit ekonomi multi sektor yang dikelola oleh pemerintah desa dan masyarakat untuk memakmurkan sebesar-besarnya kepentingan masyarakat desa. Sekaligus memberikan kontribusi positif bagi pendapatan asli daerah.¹⁰⁵

1. BUM Desa sebagai Sumber Dana untuk meningkatkan Pendapatan Desa

Kontribusi ini akan berkaitan dengan apa yang akan diberikan oleh BUMDesa untuk masyarakat desa. Hal ini dapat berupa pelayanan. Rendahnya produktivitas pelayanan desa utamanya di BUM Desa selama ini lebih disebabkan oleh lemahnya sumberdaya manusia di bidang manajemen dan lain lain. Sehingga dalam kontribusi ini desa juga harus memandang dari segi kerjasama dalam mengembangkannya. Dengan demikian sumber dana untuk peningkatan pendapatan desa dapat direalisasikan.

2. BUM Desa sebagai Pemicu Pemenuhan Kebutuhan Masyarakat

Dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat dan pendapatan asli desa maka bumdes ini mempunyai beberapa kontribusi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Salah satunya dalam kebutuhan pokok di desa. Mengingat BUMDesa ini adalah suatu lembaga ekonomi modal usaha.

¹⁰⁵ Coristya Berlian Ramadana dkk, Jurnal Administrasi Publik Vol.1 No.6, *Keberadaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) Sebagai Penguatan Ekonomi Desa*, (Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Fakultas Brawijaya, tth), hal 1074-1075.

3. BUM Desa sebagai ajang Pembangunan Desa Secara Mandiri

Kontribusi BUM Desa ini ialah sebagai salah satu pembangunan desa mandiri yang dapat berjalan dengan percaya diri bahwa desa memang sudah berhasil mengatur rumah tangganya sendiri dan menciptakan desa yang mandiri yang tidak hanya bergantung kepada anggaran dana desa yang telah diberikan oleh pemerintah

Pasal 89 tidak mengatur lebih rinci siapa pelaku evaluasi BUM Desa yang menilai bahwa BUM Desa sudah melakukan pengembangan usaha, melakukan pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa serta telah memberikan bantuan bagi masyarakat miskin. Pasal tersebut hanya menjelaskan gambaran keberhasilan BUM Desa. Dasar penilaian BUM Desa yang telah berhasil dapat menjadi penilaian dalam meningkatkan peran BUM Desa.

Kendati UU Desa ini telah mengatur tentang kewenangan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah dan desa dalam mengembangkan BUM Desa, namun UU ini tidak secara spesifik mengatur bagaimana mekanisme pemberiannya? Bagaimana pemilihan BUMDesa yang akan diberikan dukungan baik hibah/akses modal, atau yang mendapatkan pendampingan teknis dan akses pasar?

Perlu mekanisme yang jelas terkait supervisi yang akan dilakukan oleh pemerintah dalam pemberian dukungan ini harus menjadi perhatian dalam menyusun aturan turunannya, agar keberadaan BUM Desa sesuai yang diharapkan sebagaimana tercantum dalam Pasal 89. Termasuk dalam upaya memprioritaskan Desa untuk memanfaatkan sumber daya alam di desanya.

4. BUM Desa sebagai Alat mensejahterakan masyarakat di Desa

Keberadaan kelembagaan BUM Desa diharapkan dapat menjadi salah satu ikon dalam mewujudkan otonomi Desa yang nyata sesuai dengan amanah UU Pemerintahan Daerah. Kemudian, kehadiran BUM Desa akan menjadi penangkal bagi kekuatan korporasi asing dan nasional. Dengan demikian diharapkan BUM Desa ini mampu menggerakkan dinamika ekonomi masyarakat Desa. Di sisi lain, bagi pemerintah Desa dapat mengelola aset-aset dan potensi Desa dengan kreatif, inovatif dan mandiri melalui kepemilikan BUM Desa, sehingga dapat menciptakan lapangan pekerjaan baru di Desa, memberikan pelayanan yang optimal bagi masyarakat dalam mengakses modal kerja. Selanjutnya, keberadaan kelembagaan BUM Desa sebagai agen pembangunan daerah dan menjadi pendorong terciptanya sektor korporasi di pedesaan.¹⁰⁶

Pendirian BUM Desa diharapkan mampu mensejahterakan masyarakat di Desanya. Sebaiknya pendirian BUM Desa atas dasar inisiatif masyarakat Desa yang berangkat dari adanya kebutuhan pasar dan potensi Desa. Sehingga keberadaan BUM Desa menunjukkan kemandirian Desa, dan tidak didominasi oleh kelompok elit desa. Keberadaan BUM Desa dapat membantu penyelenggaraan Pemerintah Desa dan juga memenuhi kebutuhan masyarakat desa.

¹⁰⁶ Ibid., hal. 34.

BAB 10

LEMBAGA KEMASYARAKATAN DESA DAN LEMBAGA ADAT DESA

Lembaga kemasyarakatan adalah lembaga yang dibentuk masyarakat dengan prinsip-prinsip kesukarelaan, kemandirian dan keragaman. Karakteristiknya terdiri dari lembaga kemasyarakatan yang berbasis: kewilayahan, keagamaan, profesi, kebudayaan (termasuk adat istiadat), kepemudaan, gender, dan interest group/kepentingan¹. Sementara Lembaga adat menyelenggarakan fungsi adat istiadat dan menjadi bagian dari susunan asli Desa yang tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat Desa.¹⁰⁷ Lembaga kemasyarakatan dan Lembaga Adat erat kaitannya dengan modal sosial, untuk terciptanya tata kelola desa demokratis, transparan, partisipatif dan efektif. Modal sosial yang kuat juga menjadi prasyarat bagi tercapainya Desa mandiri.

Modal sosial diartikan sebagai norma dan aturan yang mengikat warga masyarakat yang berada di dalam,

¹⁰⁷ Permendesa No. 3 tahun 2015 Pasal 1 ayat 16

dan mengatur pola perilaku warganya, juga unsur kepercayaan (*trust*) dan jaringan (*networking*) antara warga masyarakat ataupun kelompok masyarakat. Norma dan aturan yang ada juga mengatur perilaku individu baik dalam perilaku ke dalam (internal kelompok) maupun perilaku keluar (ekseternal, hubungan dengan kelompok masyarakat yang lain).¹⁰⁸

Pada bagian ini ingin akan dibahas lembaga kemasyarakatan, lembaga desa adat dan kekhususan desa adat, dengan menjawab permasalahan berikut ini:¹⁰⁹

1. Secara fundamental, bagaimana mensinergikan pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa sebagai suatu kesatuan utuh untuk mempercepat pembangunan Desa?
2. Secara institusional, bagaimana memperkuat peran lembaga-lembaga yang ada di Desa (*institutional building*) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat? Bagaimana mensinergikan peran lembaga-lembaga bentukan dan lembaga-lembaga asli yang ada di Desa?
3. Bagaimana posisi dan peran lembaga-lembaga kemasyarakatan Desa?
4. Bagaimana pula memperkuat partisipasi (kebebasan bersuara/voice, akses dan kontrol) kelompok-kelompok marginal (perempuan, kaum miskin, petani, dan lain-lain) dalam proses politik dan perencanaan pembangunan desa?

¹⁰⁸ Isbandi Rukminto Adi (2013), *Intervensi Komunitas dan Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*, Jakarta: Rajawali Press, hal. 258

¹⁰⁹ Kementerian Dalam Negari Republik Indonesia (2011), *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa*, hal. 6-7

A. Lingkup Lembaga Kemasyarakatan Desa

Lembaga-lembaga kemasyarakatan yang modern diperkenalkan kepada masyarakat Desa sejak UU No. 5/1979 dengan nama yang seragam dan korporatis di seluruh Desa seperti: Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna, Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A), Dasawisma, Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW). Padahal jauh sebelumnya, setiap desa memiliki lembaga-lembaga lokal yang tumbuh dari masyarakat. Di era reformasi, pengaturan kelembagaan masyarakat tidak lagi bersifat seragam, meski tetap membuat standar seperti Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) dan PKK.

Berbagai lembaga kemasyarakatan di desa berfungsi sebagai wadah organisasi kepentingan masyarakat setempat, termasuk untuk kepentingan ketahanan sosial (*social security*) masyarakat, dan menyokong daya tahan ekonomi warga (*economic survival*). Di luar Jawa, umumnya RT dan RW sudah dihilangkan, namun di Jawa, RT tetap menjadi lembaga kemasyarakatan yang menonjol, dengan tetap menjalankan fungsi kemasyarakatan dan juga fungsi administrasi pemerintahan. Rukun Tetangga (RT) juga menjadi benteng keamanan dan ketertiban maupun tradisi sistem keamanan lingkungan, untuk menghimpun berbagai bentuk dana dari masyarakat dalam rangka kepentingan simpanan dana sosial maupun untuk gotong-royong.¹¹⁰

¹¹⁰ Kementerian Dalam Negari Republik Indonesia (2011), Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, hal.38 dan 97

Rumusan pengaturan sebagaimana dimaksud oleh UU Desa tertuang pada Bab XII: Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa.

Pasal 94

- (1) Desa mendayagunakan lembaga kemasyarakatan Desa yang ada dalam membantu pelaksanaan fungsi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- (2) Lembaga kemasyarakatan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan wadah partisipasi masyarakat Desa sebagai mitra Pemerintah Desa.
- (3) Lembaga kemasyarakatan Desa bertugas melakukan pemberdayaan masyarakat Desa, ikut serta merencanakan dan melaksanakan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat Desa.
- (4) Pelaksanaan program dan kegiatan yang bersumber dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan lembaga non-Pemerintah wajib memberdayakan dan mendayagunakan lembaga kemasyarakatan yang sudah ada di Desa.

Pentingnya pengelolaan kembali modal sosial, karena secara historis masyarakat lokal di Indonesia telah memiliki kearifan lokal yang mengandung roh kecukupan, keseimbangan dan keberlanjutan, terutama dalam mengelola sumberdaya alam dan penduduk. Bentuknya antara lain berupa: beberapa aturan hukum adat yang mengatur masalah pemerintahan, pengelolaan sumberdaya, hubungan sosial, dan seterusnya. Pada prinsipnya aturan lokal itu dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan dan keberlanjutan hubungan antar manusia dan hubungan antara manusia dengan alam dan Tuhan.¹¹¹

¹¹¹ *Ibid* hal 8

1. Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan

Sebagai mana disebutkan dalam ayat (3) Pasal 94 “Lembaga Kemasyarakatan Desa bertugas melakukan pemberdayaan masyarakat Desa, ikut serta merencanakan dan melaksanakan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat Desa.” Mengikuti pembahasan DPR, terutama tentang Jenis Lembaga Kemasyarakatan di atas bahwa di desa tidak hanya ada Karang Taruna, PKK, Posyandu, namun juga organisasi-organisasi yang dibentuk sendiri oleh warga atau oleh rakyat seperti organisasi petani, difabel, nelayan, pedagang kaki lima, yang bisa terlibat dalam pengambilan keputusan.

Faktanya sudah ada 10.958 BKM/LKM¹¹² (Badan/Lembaga Keswadayaan Masyarakat) yang merupakan bentukan PNPM. Ada pula organisasi rakyat, gerakan perempuan peduli desa, kader penggerak masyarakat desa, forum kawasan, yang merupakan hasil program ACCES terutama di wilayah Indonesia Timur.¹¹³ Tahun 2000-an Ford Foundation mengenalkan istilah forum warga. Demikian pula community center (CC) yang mulai diperkenalkan PATTIRO sejak 2007. Sejumlah kalangan seperti YAPPIKA¹¹⁴ menyebut dengan istilah Organisasi Masyarakat Sipil (OMS). Kalangan lain menyebut dengan Organisasi Berbasis Masyarakat (*Community Based Organization*), Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), dan lain lain. Berbagai jenis lembaga

¹¹² Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum, (???) *Petunjuk Teknis Penguatan Modal Sosial: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri – Perkotaan*,

¹¹³ Sutoro Eko, dkk, (2014), *Desa Membangun Indonesia*, Yogyakarta: FPPD. Bagian Bab 2: Desa Bertenaga Secara Sosial hal. 47 – 66.

¹¹⁴ YAPPIKA sejak tahun 2000 bergerak dalam bidang peningkatan kapasitas organisasi untuk dapat mengawal proses transisi demokrasi di Indonesia.

kemasyarakatan tersebut tidak selalu melaksanakan pembangunan dan meningkatkan pelayanan masyarakat Desa yang diprogramkan oleh pemerintah desa.

Undang-Undang Desa ini tidak secara eksplisit mengatur tata cara pembentukan dan pengakuan lembaga kemasyarakatan desa. Pengalaman sebelumnya, pada pelaksanaan UU No. 32 tahun 2004, pengaturan Lembaga Kemasyarakatan diatur melalui rute penyusunan peraturan menteri, peraturan daerah, dan baru penerbitan peraturan desa untuk pembentukan lembaga kemasyarakatan. Perlu identifikasi kebiasaan dan kebijakan pemerintah daerah agar tidak membatasi pembentukan lembaga kemasyarakatan.

2. Batasan Kedudukan dan Aktifitas Lembaga Kemasyarakatan Desa

Lembaga kemasyarakatan belum memiliki batasan atas wilayah kedudukan, maupun batasan aktifitas. Di desa, terdapat organisasi yang berafiliasi dengan level pemerintahan di atasnya dan ada pula organisasi yang berdomisili di desa namun tidak melakukan aktivitasnya di tingkat desa. Misalnya: Pengurus Anak Cabang Nahdlatul Ulama dengan badan otonominya pada tingkat desa, atau Pimpinan Ranting Muhammadiyah tingkat desa. Demikian juga terdapat LSM yang berdomisili di desa namun bekerja di tingkat kabupaten/kota. Hal ini penting diperjelas karena berkaitan dengan hak untuk terlibat/bertpartisipasi dalam pengambilan keputusan di desa, serta hak melakukan pengawasan kepada penyelenggaraan pemerintahan desa.

Berkaitan dengan lembaga sosial kemasyarakatan dapat dilihat sebagai berikut:

a. Lembaga Kemasyarakatan *Bridging* dan *Linking*

Modal sosial ini juga bukan hanya berarti kecenderungan untuk mempertahankan hubungan sosial (kerjasama dan kepercayaan) yang dibangun berdasarkan kesamaan identitas yang homogen (ikatan keagamaan, kekekerabatan) dan kemudian menjadi eksklusif. Modal sosial yang ada juga perlu dikembangkan agar terbuka dengan komunitas heterogen lainnya, sehingga tercipta kerukunan dan perdamaian. Pada gilirannya, modal sosial yang dimiliki masyarakat perlu dijaringkan dengan modal sosial pada komunitas lokal lainnya yang lebih luas dengan dunia luar, sehingga mampu membangun kerjasama yang kokoh dengan Desa lainnya baik dalam penguatan kelembagaan sosial itu sendiri maupun pembangunan ekonomi, misalnya BUM Desa.¹¹⁵

b. Lembaga Sosial untuk Spirit Membangun Desa

Jika mempelajari pembaharuan desa di Gerakan *Saemaul Undong* di Korea, peran penting lembaga kemasyarakatan desa adalah memompa spirit warga untuk membangun desa. Orientasi yang dibangun adalah menjadikan kehidupan yang lebih baik dan melepaskan diri dari jerat kemiskinan. Penanaman spirit itu disebarluaskan melalui pelatihan yang sangat masif, baik oleh pemimpin pemerintahan desa maupun pemimpin lembaga kemasyarakatan. Spirit yang ditekankan dalam Gerakan *Saemaul Undong* adalah bekerja rajin, kepercayaan dan kerjasama.¹¹⁶

¹¹⁵ Sutoroeko, (2013), *Policy Paper: Membangun BUMDes yang Mandiri, Kokoh dan Berkelanjutan*

¹¹⁶ Sooyoung Park, (2009) *Analysis Of Saemaul Undong: A Korean Rural Development Programme In The 1970s, on Asia-Pacific Development Journal, Vol. 16, No. 2, December 2009, didownload dari <http://econpapers.repec.org/article/untjnapdj/v>

c. Community Center Sebagai Lembaga Kemasyarakatan

Sutoro Eko mengkategorisasikan ada empat jenis lembaga kemasyarakatan, yaitu berdasarkan kerabat/keagamaan (*parochial institution*); institusi asli (indigenous institution); institusi bentukan negara (*corporatist institution*); dan institusi berbasis masyarakat sipil (*civil institution*).¹¹⁷ *Community Center* yang sekarang ini ditemukan di banyak desa, umumnya difasilitasi oleh program-program LSM. *Community center* ini pada beberapa desa dapat berperan sebagai pengawas pemerintahan, sehingga sering terjadi hubungan yang tidak harmonis antara pemerintah desa dan *community center*, karena peran LSM sebagai pengawas pemerintahan desa ini.

Dalam penguatan partisipasi, transparansi, dan efektifitas pemerintahan desa, *community center* ini dapat dikuatkan lagi menjadi lembaga kemasyarakatan yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan Desa yang akuntabel, melindungi dan mensejahterakan masyarakat.

Dalam rangka pencapaian Desa mandiri, banyak pelaku dan stakeholders termasuk lembaga kemasyarakatan yang terlibat. Perubahan Desa menuju Desa mandiri bukan serta merta dampak dari pemerintahan Desa, melainkan sinergi antar pelaku dan stakeholders. Karena itu perlu adanya peta jalan (*roadmap*) menuju desa mandiri. Adanya peta jalan ini juga penting bagi kejelasan peran dan spirit yang

[_3a16_3ay_3a2009_3ai_3a2_3ap_3a113-140.htm](#) pada 3 Februari 2015.

¹¹⁷ Sutoroeko, (2014), *Desa Membangun Indonesia*, Forum PengembanganPembaharuan Desa (FPPD) halaman 55.

menggerakkan partisipasi masyarakat melalui lembaga kemasyarakatan.

B. Lembaga Adat Desa

Pada bagian ini, UU Desa mengatur tentang Lembaga Adat Desa. Keberadaan lembaga tersebut di desa adat menjadi bagian tersendiri dalam memberikan peran dan fungsinya dalam mengembangkan adat istiadat.

Pasal 95

- (1) Pemerintah Desa dan masyarakat Desa dapat membentuk lembaga adat Desa.
- (2) Lembaga adat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga yang menyelenggarakan fungsi adat istiadat dan menjadi bagian dari susunan asli Desa yang tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat Desa.
- (3) Lembaga adat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas membantu Pemerintah Desa dan sebagai mitra dalam memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan adat istiadat sebagai wujud pengakuan terhadap adat istiadat masyarakat Desa.

Muncul kekhawatiran adanya komunitas adat berpotensi menimbulkan pertentangan dengan desa. Pada praktik selama ini, diberikan dua alternatif ruang yaitu memilih menjadi desa adat, atau tetap menjadi kelembagaan adat. Untuk berubah menjadi desa adat hanya memiliki waktu yang pendek. Sedangkan untuk menjadi kelembagaan adat menunggu ketentuan yang dimandatkan dalam Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hak satuan masyarakat adat untuk mempertahankan nilai-nilai budaya berada pada kelembagaan adat dan kelembagaan kemasyarakatan

lainnya. Jika sebelumnya pelestarian nilai budaya berada pada pemimpin satuan budaya, maka penetapan pemerintahan desa berpotensi bersinggungan dengan arah tranformasi budaya setempat. Karena itu, perlu ada satu tata aturan yang memberikan kepastian bahwa komunitas ini bisa berkembang secara independen.

Berdasarkan Pasal 153 UU Desa bahwa Lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat Desa dibentuk oleh Pemerintah Desa berdasarkan pedoman yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri. Namun saat ini Menteri terkait belum menerbitkan peraturan tersebut.

1. Ketentuan Khusus Desa Adat

Dalam UU Desa ini, pengaturan mengenai Desa Adat terdapat di Bab XIII, yang terentang dari Pasal 96 hingga Pasal 111. Secara keseluruhan, Bab Desa Adat ini memiliki 16 pasal dan 26 ayat, yang dibagi ke dalam empat topik. Keempat topik tersebut adalah:

- a. Bagian Kesatu : Penataan Desa Adat.
- b. Bagian Kedua : Kewenangan Desa Adat.
- c. Bagian Ketiga : Pemerintahan Desa Adat.
- d. Bagian Keempat : Peraturan Desa Adat.

Untuk memudahkan dalam pemeriksaan dan penelaahan, struktur buku atas UU Desa mengikuti pembagian pengaturan dalam UU Desa tersebut, dengan sedikit penyesuaian, dengan maksud agar klasifikasi pembahasan lebih mudah dipahami pembaca. Struktur buku yang dimaksud adalah: (1) Penataan Desa Adat; (2) Kewenangan Desa Adat; (3) Pemerintahan Desa Adat dan; (4) Peraturan Desa Adat.

2. Penataan Desa Adat

Pada bagian ini akan menjelaskan secara khusus mengenai tata cara penataan desa adat. Sedangkan materi mengenai Jenis Desa tidak menjadi bagian dari Bab XIII melainkan dalam Bab II yang diatur melalui Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2).

Bahasan ini akan menguraikan tentang penetapan, pembentukan, penggabungan desa adat dan perubahan status desa dari desa (administratif) dapat diubah menjadi desa adat, kelurahan dapat diubah menjadi desa adat, desa adat dapat diubah menjadi Desa (administratif), dan desa adat dapat diubah menjadi kelurahan. Materi yang dibahas pada bagian ini, mulai dari Pasal 96 sampai dengan 192.

Pasal 96

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat.

Pasal 97

- (1) Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 memenuhi syarat:
 - a. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan
 - c. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang masih hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus memiliki

- wilayah dan paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur adanya:
- a. masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok;
 - b. pranata pemerintahan adat;
 - c. harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau
 - d. perangkat norma hukum adat
- (3) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila:
- a. keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral; dan
 - b. substansi hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.
- (4) Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum yang:
- a. tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
 - b. substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penetapan kesatuan masyarakat hukum adat dan Desa Adat yang sudah ada saat ini menjadi Desa Adat hanya dilakukan untuk 1 (satu) kali. Ketentuan ini sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi, yaitu:

- a. Putusan Nomor 010/PUU-1/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2003 tentang

- Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam;
- b. Putusan Nomor 31/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual Di Provinsi Maluku;
 - c. Putusan Nomor 6/PUU-VI/2008 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan KabupatenBanggai Kepulauan; dan
 - d. Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Pasal 98

- (1) Desa Adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.
- (2) Pembentukan Desa Adat setelah penetapan Desa Adat¹¹⁸ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan faktor penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, serta pemberdayaan masyarakat Desa, dan sarana prasarana pendukung.

Pasal 99

- (1) Penggabungan Desa Adat dapat dilakukan atas prakarsa dan kesepakatan antar-Desa Adat.
- (2) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memfasilitasi pelaksanaan penggabungan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

¹¹⁸ Yang dimaksud dengan “penetapan Desa Adat” adalah penetapan untuk pertama kalinya.

Pasal 100

- (1) Status Desa dapat diubah menjadi Desa Adat, kelurahan dapat diubah menjadi Desa Adat, Desa Adat dapat diubah menjadi Desa, dan Desa Adat dapat diubah menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa masyarakat yang bersangkutan melalui Musyawarah Desa dan disetujui oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Dalam hal Desa diubah menjadi Desa Adat, kekayaan Desa beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal kelurahan berubah menjadi Desa Adat, kekayaan kelurahan beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal Desa Adat berubah menjadi Desa, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Desa, dan dalam hal Desa Adat berubah menjadi kelurahan, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 101

- (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa Adat.
- (2) Penataan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Peraturan Daerah.
- (3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disertai lampiran peta batas wilayah.

Pasal 102.

Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 ayat (2) berpedoman pada ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 8, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, dan Pasal 17.

Perubahan status Desa Adat menjadi kelurahan harus melalui Desa, sebaliknya perubahan status kelurahan menjadi Desa Adat harus melalui Desa. Dalam konstitusi kita, keberadaan Desa Adat sudah diakui. Hal ini sangat jelas terpatir dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “Negara mengakui dan

menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. Adanya kesatuan masyarakat hukum adat itu terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan antara prinsip genealogis dan prinsip teritorial. Undang-Undang Desa hanya mengakomodir dua prinsip karena yang diatur adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial.

Penetapan Desa Adat untuk pertama kalinya berpedoman pada ketentuan khusus sebagaimana diatur dalam Bab XIII UU Desa. Sedangkan pembentukan Desa Adat yang baru berpedoman pada ketentuan sebagaimana diatur dalam Bab III UU Desa. Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud di atas, yang menjadi acuan utama adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yaitu:¹¹⁹

- a. Dua (2) tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- b. Putusan Nomor 10/PUU-1/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam;
- c. Putusan Nomor 31/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual Di Provinsi Maluku;

¹¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Masyarakat Desa (Piagam Tanggung Jawab dan Hak Asasi Warga Desa)*, hal. 3.

- d. Putusan Nomor 6/PUU-VI/2008 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan; dan
- e. Putusan Nomor 35/PUU-X/201.

Namun demikian, karena kesatuan masyarakat hukum adat yang ditetapkan menjadi Desa Adat melaksanakan fungsi pemerintahan (*local self government*) maka ada syarat mutlak yaitu adanya wilayah dengan batas yang jelas, adanya pemerintahan, dan perangkat lain serta ditambah dengan salah satu pranata lain dalam kehidupan masyarakat hukum adat seperti perasaan bersama, harta kekayaan, dan pranata pemerintahan adat. Penetapan Desa Adat tidak serta merta bisa dilakukan dengan begitu saja. Penetapan Desa Adat ini harus dilakukan dengan selektif. Artinya harus ada suatu syarat-syarat tertentu yang harus dicapai untuk menetapkan suatu desa adat.

Menurut Jimly Asshiddiqie, dari rumusan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, kita dapat mengetahui bahwa syarat dan prosedur pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya itu harus diatur dengan undang-undang ataupun dalam pelbagai undang-undang lain yang terkait. Wilayah hukum adat ini tentu saja tidak sama dengan wilayah hukum pemerintah desa atau apalagi dengan pemerintah kelurahan yang terdapat dikota-kota. Wilayah hukum masyarakat hokum adat itu terdapat didaerah kota ataupun diperdesaan, sehingga wilayah keduanya tidak dapat diidentikkan secara nasional, meskipun boleh jadi ada juga desa yang sekaligus merupakan suatu kesatuan

masyarakat hukum adat di beberapa daerah di Indonesia.¹²⁰

Menurut Agus Purbathin Hadi, dengan menyitir pendapat Dharmayuda, mengatakan bahwa desa adat mempunyai unsurunsur sebagai persekutuan masyarakat hukum adat, serta mempunyai beberapa ciri khas yang membedakan dengan kelompok sosial lain.¹²¹ Namun ini sangat disayangkan dalam RUU Desa versi Pemerintah tidak mengatur mengenai penatapan desa adat. Karena berbahaya sekali ketentuan tentang penetapan desa adattidak mengatur syarat prasyaratnya, maka ini akan menimbulkan potensi banyaknya desa adat baru yang akan bermunculan. Tapi hal ini bisa diatasi dengan adanya pembahasan RUU Desa di DPR RI yang memasukan beberapa pasal untuk mengatur mengenai penataan desa adat ini.

Dalam perkembangan desa dalam hubungannya dengan desa adat ini, seperti diuraikan dalam Penjelasan Umum UU Desa, dapat dikemukakan adanya beberapa variasi. Ada desa adat yang berubah menjadi lebih dari 1 (satu) desa adat. Ada 1 (satu) desa adat yang berubah menjadi desa. Ada pula lebih dari 1 (satu) desa adatmenjadi 1 desa; atau 1 (satu) desa adat yang sekaligus juga berfungsi sebagai 1 (satu) Desa/Kelurahan. Oleh karena itu, UU Desa memungkinkan terjadinya perubahan status dari desa atau kelurahan menjadi desa adat sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, serta atas prakarsa masyarakat sendiri.

¹²⁰ *Ibid*, hal. 2

¹²¹ Agus Pubathin Hadi, Eksistensi Desa Adat dan Kelembagaan Lokal: Kasus Bali, Pusat Pengembangan Masyarakat Agrikarya (PPMA).

Demikian pula, status desa adat dapat berubah menjadi desa/kelurahan atas prakarsa masyarakat.¹²²

3. Kewenangan Desa Adat

Kewenangan desa adat ini diberikan dalam rangka menunjang kemandirian desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kewenangan desa adat dalam UU Desa ini meliputi kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa yang diakui kabupaten. Karena kebutuhan yang terus berkembang didalam masyarakat adat, maka diberikanlah kewenangan desa adat yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga desa adatnya dan masyarakatnya.

Pasal 103

Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a meliputi:

- a. pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
- b. pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
- c. pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat;
- d. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
- e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan
- g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

¹²² Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*,hal.2.

Pasal 104

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b serta Pasal 103 diatur dan diurus oleh Desa Adat dengan memperhatikan prinsip keberagaman.

Pasal 105.

Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa Adat.

Pasal 106

- (1) Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa Adat meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat, pelaksanaan Pembangunan Desa Adat, pembinaan kemasyarakatan Desa Adat, dan pemberdayaan masyarakat Desa Adat.
- (2) Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan biaya.

Yang dimaksud dengan “susunan asli” dalam pasal 103 di atas adalah sistem organisasi kehidupan Desa Adat yang dikenal di wilayah masing-masing. Dan yang dimaksud dengan “ulayat atau wilayah adat” adalah wilayah kehidupan suatu kesatuan masyarakat hukum adat. Sedangkan yang dimaksud dengan “keberagaman” dalam Pasal 104 di atas adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu.

Desa adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal dan kehidupan sosial budaya masyarakat desa. Desa adat pada prinsipnya merupakan warisan

organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun menurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat desa adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan dari pada hak asal usul desa, karena desa adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada ditengah masyarakat. Desa adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa berdasarkan hak asal usul.¹²³

Berdasarkan keterangan dari penjelasan UU Desa diatas, dapat kita pahami bahwa kewenangan Desa Adat adalah mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa adat sesuai dengan hak asal usul. Sedangkan yang dimaksud dengan kewenangan desa adat berdasarkan hak asal usul dijelaskan dalam Pasal 103 UU Desa yang berbunyi: Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a meliputi:

- a. pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
- b. pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
- c. pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat;
- d. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;

¹²³ Penjelasan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

- e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan
- g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

4. Pemerintahan Desa Adat

Substansi mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa adat dalam regulasi ini meliputi pengaturan mengenai struktur organisasi dan tata kerja pemerintahan desa adat, tugas wewenang hak dan kewajiban pemerintahan desa adat dan masa jabatan kepala desa adat.

Pasal 107

Pengaturan dan penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Desa Adat yang masih hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 108

Pemerintahan Desa Adat menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan Musyawarah Desa Adat sesuai dengan susunan asli Desa Adat atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat Desa Adat.

Pasal 109

Susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam peraturan daerah Provinsi.

Dalam Penjelasan UU Desa dijelaskan bahwa dengan ditetapkannya masyarakat hukum adat menjadi desa adat, maka ada suatu fungsi yang harus dilaksanakan oleh masyarakat hukum adat yaitu fungsi pemerintahan (*local self goverment*). Untuk menjalankan fungsi pemerintahan itu maka ada syarat mutlak yang harus dipenuhi yaitu adanya wilayah dengan batas yang jelas, adanya pemerintahan, dan ada perangkat lain serta ditambah dengan salah satu pranata lain dalam kehidupan masyarakat hukum adat seperti perasaan bersama, harta kekayaan dan pranata pemerintah adat. Fungsi pemerintahan ini dijalankan untuk mewujudkan atau menjalankan kewenangan desa adat yang berdasarkan hak asal usul, namun dalam menjalankannya tentu sangat diharuskan adanya suatu tata lembaga pemerintahan desa adat yang baik, seperti kepala desa adat, BPD dan sebagainya atau yang dikenal dengan pemerintahan desa adat.

Pemerintahan desa adat inilah yang nantinya menjalankan kewenangan desa adat seperti:

- a. pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
- b. pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
- c. pelestarian nilai sosial budaya desa adat;
- d. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di desa adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
- e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan desa adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di desa adat; dan

g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa adat.

Jimly Asshidiqqie juga menegaskan bahwa disamping persoalan status hukum pemerintahan desa dan desa adat itu sebagai badan hukum, yang juga penting mendapatkan perhatian adalah soal keseragaman versus keanekaragaman bentuk dan susunan organisasi pemerintahan desa dan desa adat. Adanya undang-undang yang mengatur pemerintahan desa dari dulu sampai sekarang selalu cenderung menyeragamkan.

Sejak Pemerintahan Hindia Belanda sampai Pemerintahan Indonesia merdeka, kecenderungan penyeragaman (*uniformitas*) selalu menjadi arah kebijakan oleh pemerintah pusat. Para pejabat di tingkat pusat, siapapun mereka, apakah penjajah atau pemerintahan bangsa sendiri, selama mereka berpikir dalam perspektif kekuasaan yang terpusat pada negara (*state centered*), pasti berusaha untuk menyeragamkan. Pertimbangan penyeragaman itu dapat dikatakan wajar mengingat para perencana dan perumus kebijakan duduk di atas singgasana, tidak bertitik tolak dari gagasan tentang perspektif masyarakat secara partisipatoris.

Dalam buku ini, perspektif yang dianjurkan justru adalah perspektif dari bawah, yaitu perspektif masyarakat madani yang memandang struktur organisasi negara justru sebagai sarana atau alat untuk membangun kemajuan bangsa. Dalam perspektif masyarakat, negara hanyalah merupakan salah satu aktor saja dalam upaya membangun pencerahan dan pencerdasan peradaban bangsa. Tiga aktor yang sama-sama perlu digerakkan secara simultan dalam upaya

membangun peradaban bangsa adalah negara, masyarakat madani, dan korporasi dunia usaha.¹²⁴

Jika kita menggunakan perspektif yang demikian, maka niscaya desa dan pemerintahan Desa di seluruh Indonesia tidak perlu seragam, Desa hanya memerlukan status yang pasti kepada pemerintahan desa, terutama desa-desa adat sebagai badan hukum dengan misi utama di bidang sosial ekonomi dan sosial budaya. Bagaimana struktur pemerintahannya hendak diatur, lebih baik diserahkan kepada kebutuhan praktik setempat dengan otonomi masing-masing untuk mengatur dirinya sendiri sesuai dengan tradisi hukum adatnya masing-masing. Jika desa adat diberi ruang kreatifitas untuk berbeda-beda, desa dan pemerintahan desa administrasi sebenarnya juga dapat diberi kebebasan untuk mengatur dirinya sendiri sesuai dengan kebutuhan. Misalnya, struktur pemerintahan desa pantai, pasti tidak perlu sama dengan struktur pemerintahan desa di gunung-gunung dan di daerah-daerah persawahan, dan sebagainya. Tradisi budaya setempat yang mengenal aneka ragam struktur kelembagaan desa, juga haruslah dibiarkan atau diberi kesempatan untuk berkembang tanpa harus dipaksa untuk menyesuaikan diri dengan struktur pemerintahan desa seperti yang diasumsikan sebagai sesuatu yang ideal di mata para perumus kebijakan nasional dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Menteri.¹²⁵

5. Peraturan Desa Adat

Penetapan desa adat dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah

¹²⁴ Jimly Asshidiqqie, *Op.cit.*, hal. 10

¹²⁵ *Ibid*, hal. 12-13

Kabupaten/Kota dengan melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi desa adat. Peraturan desa adat dalam Pasal 100 dengan jelas tentang peraturan desa adat yang harus sesuai dengan hukum adat dan norma adat istiadat. Sedangkan Pasal 111 ayat (1) menegaskan UU Desa Pasal 96 sampai Pasal 110 hanya berlaku untuk desa adat, sedangkan Pasal 111 ayat (2) menegaskan ketentuan tentang desa berlaku juga untuk desa adat selagi tidak diatur dalam ketentuan khusus desa adat.

Pasal 110

Peraturan Desa Adat disesuaikan dengan hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di Desa Adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 111

Ketentuan khusus tentang Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 sampai dengan Pasal 110 hanya berlaku untuk Desa Adat. Ketentuan tentang Desa berlaku juga untuk Desa Adat sepanjang tidak diatur dalam ketentuan khusus tentang Desa Adat.

Merujuk kepada pendapat Jimly Asshidiqqie pada pembahasan sebelumnya, Pemerintah tidak bisa melakukan penyeragaman sistem pemerintahan desa adat dengan desa biasa. Akan tetapi pemerintah harus memberikan pemberian status pasti kepada pemerintahan desa, terutama desa-desa adat sebagai badan hukum dengan misi utamanya adalah dibidang sosial ekonomi dan sosial budaya.¹²⁶ Mengenai sistem pemerintahan dan struktur lembaga pemerintahan desa adat, lebih baik diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat desa adat sesuai dengan kebutuhan praktik setempat dengan otonominya masing-masing untuk

¹²⁶ *Ibid*, hal. 12

mengatur diri sendiri sesuai dengan tradisi hukum adatnya masing-masing, termasuk di dalamnya peraturan desa adat.

Dengan adanya ketentuan peraturan desa adat dalam UU Desa, maka ini menunjukkan bahwa peraturan desa adat termasuk sebagai bagian pengertian peraturan perundang-undangan. Peraturan desa adat termasuk sebagai bagian peraturan perundang-undangan menjadi suatu *crucial point* yang harus dibahas lebih lanjut. Karena peraturan desa adat merupakan produk hukum dari masyarakat desa adat, dan keberadaan desa adat sudah diakui oleh konstitusi negara Indonesia.

Secara historis, sejak dulu desa di seluruh Indonesia merupakan pusat kehidupan masyarakat setempat yang memiliki otonomi dalam mengelola tata kuasa dan tata kelola atas penduduk, pranata lokal dan sumberdaya ekonomi. Setiap Desa memiliki lembaga-lembaga lokal yang tumbuh dari masyarakat. Di era reformasi, pengaturan kelembagaan masyarakat tidak lagi bersifat seragam, meski tetap membuat standar seperti Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) dan PKK. Lembaga kemasyarakatan di desa berfungsi sebagai wadah organisasi kepentingan masyarakat setempat, termasuk untuk kepentingan ketahanan sosial (*social security*) masyarakat, dan menyokong daya tahan ekonomi (*economic survival*) warga.

Penetapan desa adat dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Sistem pemerintahan dan struktur lembaga pemerintahan desa adat, diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat desa adat sesuai dengan kebutuhan praktik setempat dengan otonominya untuk mengatur diri sendiri sesuai dengan tradisi hukum adatnya masing-masing.

BAB 11

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN DESA

Undang-Undang Desa telah membawa perubahan relasi antara Desa dengan tingkat pemerintahan di atasnya, khususnya dengan pemerintah kabupaten. Jika berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Desa merupakan bagian dari pemerintahan kabupaten, maka berdasarkan ketentuan di dalam UU Desa, Desa bukanlah bagian dari pemerintahan kabupaten, namun terletak di wilayah kabupaten/kota. Perubahan ini perlu dipahami oleh seluruh pemangku kepentingan agar semangat UU Desa ini bisa terimplementasikan dengan baik, termasuk di dalam pembinaan dan pengawasan.

Bab ini akan membahas mengenai peran pembinaan dan pengawasan yang menjadi tugas masing-masing tingkat pemerintahan, baik pemerintah pusat, provinsi maupun kabupaten/ kota. Juga akan dibahas isu krusial yang perlu diperhatikan yang dapat dijadikan dasar pertimbangan di dalam penyusunan aturan pelaksanaan maupun implementasi dari UU Desa ini.

A. Lingkup Pembinaan Dan Pengawasan Desa

Undang-Undang Desa telah mencantumkan klausul tentang peran dan tugas kepada Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan Desa. Dalam pelaksanaan peran dan tugasnya tersebut dapat didelegasikan kepada perangkat daerah.

Pasal 112

- (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- (2) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah.
- (3) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memberdayakan masyarakat Desa dengan:
 - a. menerapkan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, teknologi tepat guna, dan temuan baru untuk kemajuan ekonomi dan pertanian masyarakat Desa;
 - b. meningkatkan kualitas pemerintahan dan masyarakat Desa melalui pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan; dan
 - c. mengakui dan memfungsikan institusi asli dan/atau yang sudah ada di masyarakat Desa.
- (4) Pemberdayaan masyarakat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan Pembangunan Desa dan Kawasan Perdesaan.

Pemerintah dalam hal ini adalah Menteri Dalam Negeri yang melakukan pembinaan umum penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Pemerintah Daerah Provinsi dalam hal ini adalah Gubernur sebagai wakil Pemerintah

Pusat. Pemerintah dalam hal ini adalah Menteri Dalam Negeri yang melakukan pemberdayaan masyarakat. Pemerintah Daerah Provinsi dalam hal ini adalah Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Yang dimaksud dengan “pendampingan” adalah termasuk penyediaan sumber daya manusia pendamping dan manajemen.

Cakupan pembinaan dan pengawasan. Pasal 112 ayat (1) dan ayat (2) mengatur kewajiban Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Sedangkan ayat (3) dan ayat (4) mengatur tentang kewajiban Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk memberdayakan masyarakat Desa. Dengan demikian, Pasal 112 ini sebenarnya mengatur dua kewajiban dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yaitu: (i) kewajiban untuk membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Obyek pembinaan dan pengawasan adalah Kepala Desa, Perangkat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa; dan (ii) kewajiban untuk memberdayakan masyarakat Desa. Ketentuan di pasal-pasal berikutnya lebih banyak mengatur kewajiban untuk membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

B. Pendelegasian Pembinaan Dan Pengawasan

Pasal 112 ayat (2) menyebutkan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah. Namun, bagaimana proses pendelegasian ini dilakukan tidak diatur di dalam pasal berikutnya. Kondisi ini perlu

dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaannya agar bisa diuraikan secara jelas sehingga bisa diimplementasikan dengan baik.

C. Pembinaan dan Pengawasan oleh Pemerintah

Pasal ini memperjelas peran yang harus dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam melakukan pembinaan dan pengawasan di Desa. Melalui Pasal 113, telah di gariskan Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi:

- a. memberikan pedoman dan standar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. memberikan pedoman tentang dukungan pendanaan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa;
- c. memberikan penghargaan, pembimbingan, dan pembinaan kepada lembaga masyarakat Desa;
- d. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- e. memberikan pedoman standar jabatan bagi perangkat Desa;
- f. memberikan bimbingan, supervisi, dan konsultasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permasyarakatan Desa, dan lembaga kemasyarakatan;
- g. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permasyarakatan Desa, dan lembaga kemasyarakatan Desa;

- h. menetapkan bantuan keuangan langsung kepada Desa;
- i. melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa;
- j. melakukan penelitian tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa tertentu;
- k. mendorong percepatan pembangunan perdesaan;
- l. memfasilitasi dan melakukan penelitian dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa; dan
- m. menyusun dan memfasilitasi petunjuk teknis bagi BUM Desa dan lembaga kerja sama Desa.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat model pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan Pedoman

Pasal 113 menyebutkan bahwa salah satu bentuk peran pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah adalah menyusun berbagai pedoman, standar dan petunjuk teknis. Pembelajaran dari implementasi selama ini, berbagai pedoman, standar dan petunjuk teknis yang diterbitkan oleh pemerintah telah menjadikan pemerintah daerah tidak kreatif di dalam menyusun kebijakan yang sesuai dengan kondisi setempat. Kondisi ini perlu dipertimbangkan di dalam penyusunan aturan pelaksanaannya.

2. Melakukan Pendidikan dan Pelatihan Kepada Aparatur Pemerintahan Desa.

Pasal 113 butir i menyebutkan bahwa peran pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah dilakukan

dengan “melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.” Peran ini perlu dilihat kesesuaiannya dengan pembagian urusan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Selain itu, dengan melihat jumlah Desa yang sangat banyak, apakah peran ini realistis dilakukan oleh Pemerintah?

3. Menetapkan Bantuan Keuangan Langsung Kepada Desa

Pasal 113 butir h menyebutkan bahwa menyebutkan bahwa peran pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah dilakukan dengan “menetapkan bantuan keuangan langsung kepada Desa”. Di bagian “Penjelasan” tidak terdapat keterangan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan peran ini. Pertanyaan yang muncul kemudian, apakah yang dimaksud oleh Pasal 113 butir h ini sama dengan ketentuan di Pasal 72 atau berbeda dengan Pasal 72? Perlu diingat bahwa Pasal 72 dibangun dengan konstruksi bahwa penyerahan sumber daya dari APBN kepada Desa merupakan hak (dan bukan bantuan) yang diterima sebagai konsekuensi atas asas rekognisi dan subsidiaritas dalam bentuk kewenangan skala lokal desa. Kondisi ini perlu dipertimbangkan di dalam penyusunan aturan pelaksanaannya.

4. Memberikan Penghargaan.

Pasal 113 butir g menyebutkan bahwa peran pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah dilakukan dengan “memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan Desa.” Namun di penjelasan tidak ada

keterangan apa yang maksud dengan “memberikan penghargaan” ini. Kondisi ini perlu dipertimbangkan di dalam penyusunan aturan pelaksanaannya.

5. Mendorong Percepatan Pembangunan Perdesaan

Pada Pasal 113 butir k disebutkan bahwa peran pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah dilakukan dengan “mendorong percepatan pembangunan perdesaan”. Peran ini masih abstrak dibandingkan dengan peran yang lain yang cenderung spesifik mengenai kegiatan tertentu. Kondisi ini perlu dipertimbangkan di dalam penyusunan aturan pelaksanaannya.

D. Pembinaan dan Pengawasan oleh Pemerintah Daerah Provinsi

Pasal 114 menyebutkan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi:

- a. melakukan pembinaan terhadap Kabupaten/Kota dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang mengatur Desa;
- b. melakukan pembinaan Kabupaten/Kota dalam rangka pemberian alokasi dana Desa;
- c. melakukan pembinaan peningkatan kapasitas Kepala Desa dan perangkat Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan;
- d. melakukan pembinaan manajemen Pemerintahan Desa;
- e. melakukan pembinaan upaya percepatan Pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis;

- f. melakukan bimbingan teknis bidang tertentu yang tidak mungkin dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
- g. melakukan inventarisasi kewenangan Provinsi yang dilaksanakan oleh Desa;
- h. melakukan pembinaan dan pengawasan atas penetapan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dalam pembiayaan Desa;
- i. melakukan pembinaan terhadap Kabupaten/Kota dalam rangka penataan wilayah Desa;
- j. membantu Pemerintah dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa; dan
- k. membina dan mengawasi penetapan pengaturan BUM Desa Kabupaten/Kota dan lembaga kerja sama antar-Desa.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat model pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah daerah provinsi adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan Kapasitas Pemerintah Kabupaten

Pasal 114 poin a, b, h, i, dan k menyebutkan beberapa peran pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah provinsi yang dilakukan dengan meningkatkan kapasitas pemerintah kabupaten. Peran ini realistis dilakukan oleh Pemerintah Provinsi sesuai dengan peran provinsi sebagai wakil pemerintah pusat. Kondisi ini perlu dipertimbangkan di dalam penyusunan aturan pelaksanaannya.

2. Peningkatan Kapasitas SDM di Tingkat Desa

Pasal 114 butir c dan d menyebutkan bahwa peran pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah provinsi yang dilakukan dengan meningkatkan kapasitas SDM di

tingkat Desa, baik kepada Kepala Desa dan perangkat Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan. Peran ini perlu dilihat kesesuaiannya dengan pembagian urusan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Dengan melihat jumlah Desa yang sangat banyak, maka peran ini harus realistis dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dengan cara yang efektif dan efisien.

3. Melakukan Bimbingan Teknis Tertentu yang tidak Mungkin Dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Peran ini merupakan substansi dari Pasal 114 butir f. Peran ini masih abstrak dibandingkan dengan peran yang lain yang cenderung spesifik mengenai kegiatan tertentu. Kondisi ini perlu dipertimbangkan di dalam penyusunan aturan pelaksanaannya.

E. Pembinaan dan Pengawasan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

UU Desa telah memberikan rambu secara umum kepada pemerintah kabupaten/kota dalam memberikan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan kepada Pemerintah Desa.

Melalui Pasal 115 telah digariskan model pembinaan dan pengawasan¹²⁷ yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi:

- a. memberikan pedoman pelaksanaan penugasan urusan Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh Desa;

¹²⁷ Yang dimaksud dengan “pengawasan” adalah termasuk di dalamnya pembatalan Peraturan Desa.

- b. memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa;
- c. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- d. melakukan fasilitasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- e. melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa;
- f. menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk Desa;
- g. mengawasi pengelolaan Keuangan Desa dan pendayagunaan Aset Desa;
- h. melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- i. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat;
- j. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat;
- k. melakukan upaya percepatan pembangunan perdesaan;
- l. melakukan upaya percepatan Pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis;
- m. melakukan peningkatan kapasitas BUM Desa dan lembaga kerja sama antar-Desa; dan
- n. memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat model pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah daerah kabupaten /kota adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan Kapasitas SDM di Tingkat Desa

Pasal 115 butir i, m, n terkait dengan peran pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah yang dilakukan dengan meningkatkan kapasitas SDM di tingkat Desa. Peran ini realistis dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dibandingkan dilakukan oleh Pemerintah maupun pemerintah provinsi. Kondisi ini perlu dipertimbangkan di dalam penyusunan aturan pelaksanaannya. Pasal 115 huruf e menyebutkan pemerintah kabupaten/kota melakukan pembinaan dan pengawasan yang meliputi evaluasi dan pengawasan peraturan desa. Dari rumusan ini terlihat ada dua jenis binwas yang dilakukan, yaitu (i) melakukan evaluasi; dan (ii) melakukan pengawasan terhadap Perdes.

Seperti disinggung pada bagian terdahulu, Perdes adalah jenis *regelling* (peraturan perundang-undangan) yang oleh UU No. 12 Tahun 2011 tak dimasukkan lagi ke dalam tata urutan (hirarki) perundang-undangan. Meskipun demikian, Peraturan Desa tetap sah dan mengikat sepanjang memenuhi syarat formil dan materiil. Jika tak memenuhi syarat, maka Perdes tak bisa mengikat dan diberlakukan. Bahkan sebelum disahkan menjadi Perdes, Rancangan Perdes masih bisa diutak-atik. Inilah yang oleh penyusun UU Desa disebut sebagai 'evaluasi' dalam rangka binwas Perdes. Kesimpulan ini bisa dibaca antara lain dari rumusan Pasal 69 ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU Desa yang memberikan wewenang kepada bupati/walikota untuk melakukan evaluasi Rancangan Perdes tentang APB

Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintahan desa.

Rumusan senada sebenarnya diberlakukan juga untuk Perda. Dalam kasus Perda, Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi sebelum memberikan persetujuan atas suatu Perda. Ada kewajiban daerah untuk menyampaikan bukan saja rancangan Perda tetapi juga Perda tertentu kepada Pemerintah untuk dilakukan evaluasi sebelum diberikan persetujuan. Rancangan Perda yang perlu mendapat persetujuan itu antara lain Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan kecamatan. Pasal 221 ayat 3 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan, "Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan Kecamatan yang telah mendapatkan persetujuan bersama bupati/wali kota dan DPRD kabupaten/kota, sebelum ditetapkan oleh bupati/ wali kota disampaikan kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapat persetujuan." Sedangkan Perda yang sudah ditetapkan tapi harus mendapatkan persetujuan Menteri sebelum bisa berlaku contohnya adalah Perda tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah. Pasal 212 ayat 2 UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan, "Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota". Ayat (1) dimaksud menyatakan, "Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ... ditetapkan dengan Perda."

Dalam konteks Perdes, dapat dipahami bahwa 'pengawasan' dipergunakan untuk regulasi yang sudah diundangkan dalam Berita Desa. Bentuk konkrit dari pengawasan itu adalah kemungkinan membatalkan

Perdes. Pada tataran teoritis, pengawasan terhadap suatu peraturan perundang-undangan, termasuk Perdes, bisa dibedakan atas pengawasan preventif dan pengawasan represif (Natabaya, 2006: 190-191). Evaluasi saat masih berupa Rancangan Perdes yang disebut dalam UU Desa bisa dikualifikasikan sebagai pengawasan preventif, sedangkan pembatalan atau penetapan suatu Perdes bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah hasil pengawasan represif.

Adakalanya, evaluasi dan pengawasan yang dilakukan menitikberatkan pada aspek formal pembentukan Perdes, misalnya apakah BPD dilibatkan atau apakah ada konsultasi publik dengan masyarakat desa. Tetapi ada juga kemungkinan substansi Perdes itulah yang dievaluasi dan diawasi, atau aspek materiil dari Perdes. Karena itu dalam praktek dikenal pengujian formil dan pengujian materiil peraturan perundang-undangan (Sri Soemantri, 1986: 6-8).

Rumusan Pasal 115 huruf e juncto Pasal 69 ayat (4) UU Desa, jelas diketahui bahwa yang melakukan evaluasi adalah bupati/walikota. Tetapi kalau dibaca lebih lanjut, ada jenis pengawasan lain yang diperkenalkan UU Desa, yaitu pengawasan atas pelaksanaan Perdes. Pengawasan ini bisa dibaca dari Penjelasan Umum UU Desa yang antara lain menyebut:

Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa. Selain Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat desa juga mempunyai hak untuk melakukan

pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa.

Ukuran lazim yang bisa dipakai pada saat melakukan evaluasi dan pengawasan adalah ukuran yang telah disebutkan dalam Pasal 69 ayat (2) yaitu bertentangan tidaknya suatu Perdes dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Parameter lain disinggung dalam Penjelasan Umum angka 7 UU Desa, yaitu:

- a. Terganggunya kerukunan antar warga desa;
- b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan
- e. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender.

2. Melakukan Upaya Percepatan Pembangunan Perdesaan.

Peran ini merupakan substansi dari Pasal 115 butir k. Peran ini masih abstrak dibandingkan dengan peran yang lain yang cenderung spesifik mengenai kegiatan tertentu. Klaster ini telah memperjelas tugas dan peran pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam memberikan pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Desa. Cuma perlu dipertegas dalam aturan turunannya, untuk membantu implementasi dari pembinaan dan pengawasan dimaksud. Begitujuga tahapan dalam melakukan pembinaan kepada pemerintah Desa perlu diperjelas langkah-langkah yang akan dilakukan oleh para pembina dan pengawas, karena setiap Desa memiliki perkembangan yang berbeda.

BAB 12

KELURAHAN

A. Pengertian Kelurahan

Pengertian kelurahan dalam PP No. 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan tersebut adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan.¹²⁸ Desa dan kelurahan adalah dua satuan pemerintahan terendah dengan status berbeda. Desa adalah satuan pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum. Sedangkan kelurahan adalah satuan pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah kabupaten/kota.

Sebagai unit pemerintahan, desa adalah suatu wilayah yang didiami oleh sejumlah penduduk yang saling mengenal atas dasar hubungan kekerabatan dan/atau kepentingan politik, sosial, ekonomi, dan keamanan yang dalam pertumbuhannya menjadi kesatuan masyarakat hukum berdasarkan adat sehingga tercipta ikatan lahir bathin antara masing-masing

¹²⁸ Bab I Ketentuan Umum Pasal 1, Point 5, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan

warganya, umumnya warga hidup dari pertanian, mempunyai hak mengatur rumah tangga sendiri, dan secara administratif berada di bawah pemerintahan kabupaten/kota.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa dibedakan dengan kelurahan. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui negara. Sedangkan kelurahan adalah satuan administrasi pemerintahan di bawah kecamatan yang merupakan wilayah pelayanan administrasi dari kabupaten/kota.

B. Dinamika Pengaturan Kelurahan

Dinamika Pengaturan Kelurahan ini diungkapkan oleh Penulis karena sampai saat ini dasar hukum “kelurahan” masih menggunakan PP sedangkan dasar hukum “desa” sudah diatur oleh undang-undang yakni UU Nomor 6 Tahun 2014 yang mengatur secara rinci dan detail mengenai desa. Sedangkan keberadaan kelurahan secara detail dan rinci diatur dalam PP 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

Sementara itu, keberadaan kelurahan yang diatur secara jelas dalam PP 73 Tahun 2005 ini dasar pembentukannya masih berdasarkan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Sedangkan keberadaan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dasar pencabutan UU 32 Tahun 2004 adalah UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Seharusnya PP 73 Tahun

2005 perlu direvisi mengingat dasar pembentukan PP 73 Tahun 2005 adalah PP yang telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Oleh sebab itu pemahaman kelurahan dalam perspektif UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjadi tidak jelas. Ketidakjelasan tersebut diakibatkan dari kurang diatur secara jelas terkait definisi konsep kelurahan, susunan organisasi, tugas dan fungsi, kewenangan dan lain sebagainya.

Berdasarkan hasil Analisa dan penelusuran Penulis terhadap pelbagai sumber yang berkaitan dengan kelurahan, dapat disimpulkan bahwa: *Pertama*, Keberadaan kelurahan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak diatur secara jelas. Pengaturan kelurahan hanya dalam Pasal 7 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Penataan Desa. Itupun hanya disebut di dalam penjelasan ayat (4) huruf d yaitu; Yang dimaksud dengan “perubahan status” adalah perubahan dari Desa menjadi kelurahan dan perubahan kelurahan menjadi Desa serta perubahan Desa Adat menjadi Desa. Pengaturan secara jelas dan detail mengenai kelurahan yaitu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

Kedua, Dasar pertimbangan filosofis keberadaan Kelurahan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa nampaknya belum mengakomodir secara optimal terkait dengan pelayanan, pemberdayaan, peningkatan potensi ekonomi, pemeliharaan sarana dan prasarana umum untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan masyarakat kelurahan. Pertimbangan sosiologis yang di dapat dari persepsi masyarakat meliputi : a) isu berkaitan dengan pembuatan kebijakan yang harus mendapat rekomendasi dari kecamatan dan pemerintah kabupaten/Kota. b) isu anggaran yang sangat terbatas

dengan beban kerja yang sangat tinggi dan kadang-kadang melampaui beban kerja desa. c) Isu terkait dengan pengangkatan Lurah yang ditetapkan oleh Walikota atas usul camat, sehingga konsekuensi dari pengangkatan tersebut, kinerja Lurah tidak dapat dinilai oleh masyarakatnya. Pertimbangan Yuridis menunjukkan bahwa tidak jelasnya pengaturan Kelurahan di UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sehingga diperlukan pengaturan secara khusus tentang kelurahan, mengingat PP 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan kurang mampu mengakomodir pengaturan tentang Kelurahan yang disebabkan oleh dasar pembentukannya sudah tidak berlaku lagi.

Untuk itu berikut ini penulis buku ini menguraikan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kelurahan guna memperkaya sub judul dinamika pengaturan kelurahan antara lain:

1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan

Dalam Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan, pada bagian umum disebutkan bahwa dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia posisi Kecamatan berkedudukan sebagai perangkat daerah kabupaten/kota sekaligus penyelenggara urusan pemerintahan umum. Sebagai pelaksana perangkat daerah kabupaten/kota, camat melaksanakan sebagian kewenangan bupati/wali kota yang dilimpahkan dan sebagai penyelenggara urusan pemerintahan umum, camat secara berjenjang melaksanakan tugas Pemerintah Pusat di wilayah Kecamatan.

Dengan kedudukannya tersebut, Kecamatan mempunyai peran yang sangat strategis di kabupaten/kota, baik dari tugas dan fungsi, organisasi, sumber daya manusia, dan sumber pembiayaannya sehingga perlu pengaturan tersendiri yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan di Kecamatan dengan Peraturan Pemerintah. Pelimpahan sebagian kewenangan bupati/wali kota kepada camat dilaksanakan untuk mengefektifkan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kecamatan dan mengoptimalkan pelayanan publik di Kecamatan sebagai perangkat daerah yang berhadapan langsung dengan masyarakat. Penyelenggaraan pelimpahan sebagian kewenangan bupati/wali kota kepada camat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kelurahan menjadi bagian dari pengaturan dalam Peraturan Pemerintah ini dikarenakan berdasarkan kedudukannya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kelurahan bukan lagi merupakan perangkat daerah, namun Kelurahan merupakan perangkat Kecamatan. Dalam rangka pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan, dialokasikan anggaran untuk Kelurahan di daerah kota yang tidak ada desanya paling sedikit 5% (lima persen) dari anggaran pendapatan dan belanja daerah setelah dikurangi dana alokasi khusus. Sedangkan untuk daerah kabupaten yang memiliki Kelurahan dan kota yang memiliki desa, alokasi anggarannya paling sedikit sebesar alokasi dana desa terendah yang diterima oleh desa di kabupaten/kota.

Peraturan Pemerintah ini disusun untuk menggantikan atau mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan. Peraturan

Pemerintah ini mengatur mengenai penataan Kecamatan dan Kelurahan, yang meliputi pembentukan, penggabungan, dan penyesuaian, pembentukan Kecamatan dalam rangka kepentingan strategis nasional, tugas camat dan tugas lurah, termasuk tugas camat di kawasan perbatasan negara, persyaratan camat, klasifikasi, susunan organisasi, dan tata kerja Kecamatan, forum koordinasi pimpinan di Kecamatan, perencanaan Kecamatan, kedudukan Kelurahan, persyaratan lurah, pemberdayaan, pendampingan masyarakat Kelurahan, lembaga kemasyarakatan Kelurahan, pendanaan Kecamatan dan Kelurahan, dan pakaian dinas serta pembinaan dan pengawasan Kecamatan dan Kelurahan.

2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan adalah menjadi payung hukum pelaksanaan pemerintahan kelurahan, yang pada saat ini telah dicabut oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan. Dalam alasan menimbang Peraturan Pemerintah tersebut adalah: bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 127 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah¹²⁹ (Lembaran

¹²⁹ Pasal 127 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah selengkapnya berbunyi: (1) Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. (2) Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota. (3) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) lurah mempunyai tugas: a. pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan; b. pemberdayaan masyarakat; c. pelayanan masyarakat; d. penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum; dan e. pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum. (4) Lurah sebagaimana dimaksud pada ayat (2)

Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4493) yang telah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548), perlu ditetapkan Peraturan Pemerintah Tentang Kelurahan.

Dalam Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan diungkapkan bahwa Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengamanatkan pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat.

diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (5) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Lurah bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. (6) Lurah dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibantu oleh perangkat kelurahan. (7) Perangkat kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bertanggung jawab kepada Lurah. (8) Untuk kelancaran pelaksanaan tugas Lurah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dapat dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan dengan Perda. (9) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) ditetapkan dengan peraturan bupati atau walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Inti pengaturan dalam Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan. Selain dari pada itu, untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dan melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan diperkotaan, perlu dibentuk kelurahan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Untuk itu pembentukan kelurahan harus mempertimbangkan berbagai syarat seperti syarat administratif, syarat teknis, dan syarat kewilayahan. Kelurahan dipimpin oleh lurah dibantu oleh perangkat kelurahan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota, selain dari pada itu lurah mempunyai tugas (1) pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan, (2) pemberdayaan masyarakat, (3) pelayanan masyarakat, (4) penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, dan (5) pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

Dalam hal pelimpahan tugas dari Bupati/Walikota kepada Lurah, maka pemerintah Kabupaten/Kota perlu memverifikasi tugas-tugas yang dilimpahkan secara proporsional. Pelaksanaan tugas lurah akan terlaksana secara optimal apabila diikuti dengan pemberian sumber-sumber keuangan yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan tuntutan kebutuhan masyarakat kota.

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas lurah, dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan seperti Rukun Tetangga, Rukun Warga, PKK, Karang Taruna dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat. Untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan

otonomi daerah, pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk pemerintahan kelurahan. Guna menjamin penyelenggaraan pemerintahan kelurahan dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan yang berlaku maka pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan camat melakukan pengawasan.

3. UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹³⁰

Dasar hukum tentang kelurahan dalam UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini di atur dalam Pasal 229, yang selengkapnya mengatur: (1) Kelurahan dibentuk dengan Perda Kabupaten/Kota berpedoman pada peraturan pemerintah. (2) Kelurahan dipimpin oleh seorang kepala kelurahan yang disebut lurah selaku perangkat Kecamatan dan bertanggung jawab kepada camat. (3) Lurah diangkat oleh bupati/wali kota atas usul sekretaris daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (4) Lurah mempunyai tugas membantu camat dalam: a. melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan; b. melakukan pemberdayaan masyarakat; c. melaksanakan pelayanan masyarakat; d. memelihara ketenteraman dan ketertiban umum; e. memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum; f. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh

¹³⁰ UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mencabut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan alasan menimbang bahwa UU 32 tahun 2004 tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu digant.

camat; dan g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 230 (1) Pemerintah Daerah kabupaten/kota mengalokasikan anggaran dalam APBD kabupaten/kota untuk pembangunan sarana dan prasarana lokal kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan. (2) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimasukkan ke dalam anggaran Kecamatan pada bagian anggaran kelurahan untuk dimanfaatkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (3) Penentuan kegiatan pembangunan sarana dan prasarana lokal kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui musyawarah pembangunan kelurahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (4) Untuk Daerah kota yang tidak memiliki Desa, alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit 5 (lima) persen dari APBD setelah dikurangi DAK. (5) Untuk Daerah kota yang memiliki Desa, alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. (6) Ketentuan mengenai tata cara pengalokasian, pemanfaatan, pengelolaan dan pertanggungjawaban dana pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan serta penyelenggaraan musyawarah pembangunan kelurahan diatur dalam peraturan pemerintah.

4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Dasar hukum tentang kelurahan dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini diatur dalam Pasal 127 yang selengkapnya berbunyi: (1) Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda

berpedoman pada Peraturan Pemerintah. (2) Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota. (3) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) lurah mempunyai tugas: a. pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan; b. pemberdayaan masyarakat; c. pelayanan masyarakat; d. penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum; dan e. pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum. (4) Lurah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (5) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Lurah bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. (6) Lurah dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibantu oleh perangkat kelurahan. (7) Perangkat kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bertanggung jawab kepada Lurah. (8) Untuk kelancaran pelaksanaan tugas Lurah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dapat dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan dengan Perda. (9) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) ditetapkan dengan peraturan bupati atau walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

C. Eksistensi dan Karakteristik Pemerintahan Kelurahan

Desa dan kelurahan adalah dua satuan pemerintahan terendah dengan status berbeda. Desa adalah satuan pemerintahan yang diberi hak otonomi

adat sehingga merupakan badan hukum. Sedangkan kelurahan adalah satuan pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian, kelurahan bukan badan hukum melainkan hanya sebagai tempat beroperasinya pelayanan pemerintahan dari pemerintah kabupaten/ kota di wilayah kelurahan setempat. Sedangkan desa adalah wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal usulnya (Nurcholis, 2011:1).

Pemerintahan pada tingkat desa dan kelurahan yang secara entitas berbeda, memerlukan model manajemen pemerintahan dengan berbagai pendekatan yang berbeda pula. Pendekatan tersebut harus sesuai dengan kondisi sosial budaya termasuk di dalamnya adat setempat yang diakui pemerintah. Entitas desa dan kelurahan sepanjang peradaban masih ada, maka akan terus berkembang secara dinamis, rasional dan realistis, sehingga munculah fenomena perubahan status desa menjadi kelurahan.

Organisasi desa dan kelurahan memiliki misi yang sama yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat, bahkan lebih mendasar adalah untuk memperkokoh bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Untuk mencapainya bangsa Indonesia harus memulai paradigma pembangunan dari bawah (desa dan kelurahan) sebagai unit satuan pemerintahan terdepan, maka semua sistem yang ada pada organisasi tersebut untuk mencapai tujuan termasuk transformasi

organisasi perubahan status desa menjadi kelurahan dan sebaliknya.¹³¹

Kelurahan merupakan sebuah daerah administratif di wilayah Indonesia yang berada di bawah wilayah kecamatan dan dipimpin oleh seorang Lurah. Lebih jelas mengenai konsep kelurahan di atur dalam Pasal 1 angka 5 PP 73 Tahun 2005 yang menegaskan bahwa Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan. Mengenai kedudukan kelurahan berada di wilayah kecamatan yang bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat.

Di Dalam melaksanakan tugasnya Lurah berpedoman pada Pasal 5 yaitu :

1. pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan;
2. pemberdayaan masyarakat;
3. pelayanan masyarakat;
4. penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
5. pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; dan
6. pembinaan lembaga kemasyarakatan

Difinisi konsep kelurahan juga ditegaskan oleh Daldjoeni yang menegaskan bahwa kelurahan adalah pembagian wilayah administrative di Indonesia di bawah bnfkecamatan. Dalam konteks otonomi di Indonesia, kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa.

¹³¹ Murtir Jeddawi, Abdul Rahman, M. Nawawi, Riani Bakri dan Billy Graham Sagrim, Studi Kemungkinan Perubahan Status Desa Teluk Kapuas Menjadi Kelurahan di Kabupaten Kubu Raya, Jurnal Ilmu Pemerintahan Suara Khatulistiwa, ISSN 25280-1852, VOL III, No. 01 Juli 2018

Berbeda dengan desa, kelurahan memiliki hak untuk mengatur wilayahnya secara terbatas. Selain ada pemerintahan dalam bentuk kelurahan, ada juga pemerintahan dalam desa. Definisi konsep desa dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 43 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan Pasal 1 angka 43 menentukan bahwa Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 3 menegaskan Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Selanjutnya dalam Pasal 1 UU Nomor 6 tahun 2014, telah diatur tentang definisi desa, menyatakan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa sebagai tempat kesatuan atau perkumpulan penduduk itu memiliki wewenang dalam mengatur dan melaksanakan tugasnya dalam mensejahterakan penduduknya. Badan yang bertugas dalam menyelenggarakan wewenang dan tugas tersebut adalah lembaga Pemerintahan desa, seperti kepala desa, perangkat desa dan lembaga kemasyarakatan.

Kepala desa adalah termasuk struktur pemerintahan yang bertugas dalam menyeleggarakan segala urusan pemerintah, dan berkewajiban dalam mengurus dan meningkatkan taraf hidup masyarakat. Sedangkan perangkat desa adalah suatu susunan beberapa orang perwakilan dari penduduk desa yang tugas nya adalah sama dengan kepala desa yaitu untuk menyelenggarakan pemerintah yang baik dan kesejahteraan penduduk itu sendiri. Kepala desa sebagai kepala pemerintahan di desa dalam menjalankan wewenang tidak dapat sewenang-wenang tetapi juga ada aturan-aturan yang memberikan batasan terhadap wewenang yang di miliknya tersebut, dan juga dalam menentukan wewenang yang dipegang oleh kepala desa tersebut juga memiliki Undang-Undang atau aturan yang mengatur.

Untuk memperjelas karakteristik dan pemahaman kita mengenai kelurahan dan desa, Penulis memberikan sandingan terkait batas-batas, tugas dan kewenangan kelurahan dan desa, sebagai bentuk pemerintahan terbawah di bawah kecamatan.

Tabel

Perbedaan desa dan kelurahan

No	Perbedaan	Desa	Kelurahan
1	Pemimpin	Kepala Desa (Kades)	Lurah
2	Status Jabatan	Pemimpin daerah / desa tersebut	Perangkat pemerintahan kabupaten / kota yang sedang bertugas di kelurahan tersebut

3	Status Kepegawaian	Bukan PNS	PNS
4	Proses Pengangkatan	Dipilih oleh rakyat melalui PILKADES	Ditunjuk oleh bupati / walikota
5	Masa Jabatan	6 tahun dan dapat dipilih lagi untuk 3 periode berturut-turut, dan tidak berturut-turut.	Tidak dibatasi dan disesuaikan dengan aturan pensiun PNS
6	Pembiayaan Pembangunan	Dana berasal dari pemerintah, pemerintah Provinsi dan Pemkot/Pemkab.	Dana berasal dari APBD

Berdasarkan pemahaman kewenangan Kelurahan dan Desa dapat diuraikan sebagai berikut :

a. Kelurahan

1. Pembentukannya

Kelurahan adalahlah ditetapkan Surat Keputusan Bupati/Walikota atas usulan Camat dari Pegawai Negeri Sipil dan Lurah bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat.

2. *Wewenang Lurah adalah :*

- Pelaksana kegiatan pemerintahan kelurahan
- Pemberdayaan masyarakat
- Pelayanan masyarakat
- Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
- Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
- Pembinaan lembaga kemasyarakatan.

3. Keuangan Lurah bersumber :

- APBD Kabupaten/Kota dan bantuan pihak ketiga serta sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat.

b. Desa

1. Kepala Desa dipilih langsung oleh masyarakat desa setempat dan pemilihannya diatur berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang mengatur Desa, dengan masa jabatan kepala desa adalah 6 tahun dan dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali berturut-turut atau tidak berturut-turut.
2. *Wewenang Kepala Desa adalah:*
 - Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hal asal-usul desa.
 - Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
 - Tugas pembantuan dari pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota.
 - Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.
3. Keuangan Desa adalah :
 - Pendapatan Asli Desa.
 - Bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota.
 - Bantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.
 - Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.

Menurut Penulis, Terlepas dari perbedaan Kelurahan dan Desa di atas, yang paling penting adalah pemerintahan pada intinya hendak membawa negara lebih dekat ke masyarakat desa dan masyarakat kelurahan, dengan bingkai desentralisasi (otonomi) desa, demokratisasi desa, *good governance* desa dan *capacity building* pemerintahan desa. negara dan pembangunan berbicara tentang peran negara dalam pembangunan dan pelayanan publik. fokusnya adalah perubahan haluan

pembangunan yang *top down* menuju *bottom up*, membuat pelayanan publik lebih berkualitas dan semakin dekat dengan masyarakat, serta penanggulangan kemiskinan.

D. Peran dan Fungsi Kelurahan

1. Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan

a. Kedudukan dan Kewenangan Kelurahan

Kelurahan merupakan wilayah kerja dibawah kecamatan yang dipimpin oleh seorang lurah. Kedudukan kelurahan sebagai pelaksana dan pendukung kebijakan dan pelayanan yang dilimpahkan dari kabupaten/kota dan kecamatan. Hal tersebut terlihat dalam tugas pokok lurah yaitu lebih kepada melaksanakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh camat. Secara teknis dalam tugas dan kewenangan yang dimiliki kelurahan lebih kepada melakukan koordinasi tugas umum pemerintahan di kelurahan terkait pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.

b. Demokrasi Kelurahan

Penerapan demokrasi di kelurahan jelas akan sangat jauh berbeda dengan pemerintahan desa, karena kedudukan kelurahan yang berada dalam pola hubungan hierarkis dengan kecamatan dan kabupaten/kota sehingga seorang lurah ditunjuk oleh bupati/walikota. Walaupun demikian penerapan demokrasi menjadi sesuatu yang penting terutama membangun pola hubungan dengan masyarakat seperti peningkatan partisipasi dan akuntabilitas terkait kebijakan dan pelayanan publik. Selain itu kelurahan dituntut untuk mampu melakukan kegiatan pembinaan ketentraman

dan ketertiban masyarakat. Kondisi tersebut semakin memperjelas bahwa kelurahan merupakan *local government* sebagai bagian pemerintah daerah yang terdepan dalam mengatasi permasalahan khususnya keamanan dan ketertiban masyarakat.

c. Birokrasi Kelurahan

Kelurahan dipimpin oleh lurah yang mempunyai tugas pokok dalam memimpin, merencanakan, mengatur, mengendalikan dan mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Adapun fungsi atau kewenangan seorang lurah yaitu :

1. Perumusan dan penetapan visi, misi dan program kerja kelurahan;
2. Pengkoordinasian, penyusunan RKA/DPA dan penetapan kinerja kelurahan;
3. Koordinasi, informasi dan sinkronisasi pelaksanaan tugas kelurahan dengan SKPD dan instansi terkait;
4. Pengaturan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan;
5. Pengkoordinasian pelaksanaan pelayanan masyarakat dan ketata-usahaan;
6. Pelaksanaan MPBM tingkat kelurahan;
7. Pembinaan koordinasi lembaga kemasyarakatan;
8. Pembinaan manajemen kepegawaian lingkup kelurahan;
9. Pelaporan pelaksanaan tugas kepada walikota melalui camat;
10. Tugas-tugas lain yang dilimpahkan atasan.

Sekretaris lurah memiliki tugas pokok yaitu Melaksanakan penyelenggaraan ketata- usahaan dan memberikan pelayanan teknis administratif kepada unit

kerja pemerintah kelurahan dan masyarakat. Adapun fungsi atau kewenangan yang dilaksanakan oleh sekretaris lurah yaitu :

1. Pengkoordinasian penyusunan rencana dan program kerja kelurahan.
2. Penyiapan bahan pengkoordinasian penyusunan RKA/DPA dan penetapan kinerja kelurahan.
3. Pelaksanaan pelayanan teknis administratif kepada seluruh unit kerja lingkup kelurahan.
4. Penyiapan bahan pedoman dan petunjuk tata laksana administrasi umum.
5. Pelaksanaan dan penjabaran kebijakan teknis penyelenggaraan administrasi umum, perencanaan, keuangan, kepegawaian dan perlengkapan.
6. Pelaksanaan koordinasi dan konsultasi dengan SKPD terkait terhadap pelaksanaan urusan perencanaan, keuangan, umum dan kepegawaian.
7. Pengkoordinasian penyusunan laporan pelaksanaan tugas kelurahan.
8. Pelaksanaan pengaturan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian administrasi umum, perencanaan, keuangan, kepegawaian, dan perlengkapan.
9. Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas kesekretariatan.
10. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang dilimpahkan oleh atasan sesuai dengan bidang tugas.

Kepala seksi pemerintahan memiliki tugas pokok dalam Memimpin, mengatur, mengawasi dan mengkoordinasikan kegiatan administrasi pemerintahan, kependudukan, pertanahan serta kamtib umum

Kepala seksi Pemberdayaan masyarakat mempunyai tugas :

1. Menyusun rencana kegiatan Seksi sebagai bahan penyusunan Program Kerja Kelurahan;
2. Mengatur, mendistribusikan dan mengkoordinasikan tugas-tugas bawahan sesuai dengan bidangnya masing – masing.
3. Memberikan petunjuk dan bimbingan teknis serta pengawasan kepada bawahan.
4. Memeriksa hasil kerja bawahan.
5. Mengumpulkan, mengolah dan mengevaluasi data dibidang perekonomian dan pembangunan;
6. Melakukan kegiatan pembinaan perkoperasian, pengusaha ekonomi lemah dan kegiatan perekonomian lainnya dalam rangka peningkatan kehidupan perekonomian masyarakat;
7. Melakukan kegiatan dalam rangka peningkatan swadaya dan partisipasi dalam meningkatkan perekonomian dan pelaksanaan pembangunan;
8. Membantu pembinaan koordinasi pelaksanaan pembangunan serta menjaga dan memelihara prasarana dan sarana fisik dilingkungan kelurahan;
9. Melakukan administrasi perekonomian dan pembangunan di kelurahan;
10. Membantu membina dan menyiapkan bahan-bahan dalam rangka musyawarah lembaga ketahanan masyarakat Desa;
11. Mengumpulkan bahan dan menyusun laporan dibidang perekonomian dan pembangunan;
12. Mengevaluasi dan mempertanggungjawabkan hasil kerja bawahan;
13. Menyusun laporan hasil kegiatan seksi sebagai bahan penyusunan laporan pertanggung jawaban kinerja kelurahan;
14. Melaksanakan tugas dinas lainnya yang diberikan oleh atasan.

Kepala seksi Kesejahteraan rakyat, mempunyai tugas :

1. Menyusun rencana kegiatan Seksi sebagai bahan penyusunan Program Kerja Kelurahan;
2. Mengatur, mendistribusikan dan mengkoordinasikan tugas-tugas bawahan sesuai dengan bidangnya masing – masing.
3. Memberikan petunjuk dan bimbingan teknis serta pengawasan kepada bawahan.
4. Memeriksa hasil kerja bawahan.
5. Melakukan pembinaan dalam bidang keagamaan, kesehatan, keluarga berencana dan pendidikan masyarakat;
15. Membantu mengumpulkan dan menyalurkan dana/bantuan korban bencana alam dan bencana lainnya;
16. Membantu pelaksanaan kegiatan Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), sekaa teruna, pramuka dan organisasi kemasyarakatan lainnya;
17. Membina kegiatan pengumpulan sumbangan, pemungutan dana Palang Merah Indonesia (PMI);
18. Mengevaluasi dan mempertanggungjawabkan hasil kerja bawahan;
19. Menyusun laporan hasil kegiatan seksi sebagai bahan penyusunan laporan pertanggung jawaban kinerja kelurahan;
20. Melaksanakan tugas dinas lainya yang diberikan oleh atasan.

Kepala Seksi Pelayanan Umum, mempunyai tugas :

1. Menyusun rencana kegiatan Seksi sebagai bahan penyusunan Program Kerja Kelurahan;
2. Mengatur, mendistribusikan dan mengkoordinasikan tugas – tugas bawahan sesuai dengan bidangnya masing – masing.

3. Memberikan petunjuk dan bimbingan teknis serta pengawasan kepada bawahan.
4. Memeriksa hasil kerja bawahan.
5. Melakukan pembinaan kependudukan, kebersihan;
6. Memberikan pelayanan umum dan perijinan kepada masyarakat;
7. Mengevaluasi dan mempertanggungjawabkan hasil kerja bawahan;
8. Menyusun laporan hasil kegiatan Seksi sebagai bahan penyusunan laporan pertanggung jawaban kinerja Kelurahan;
9. Melaksanakan tugas dinas lainnya yang diberikan oleh atasan.

2. Bidang Pembangunan

Undang-Undang Desa secara tegas telah membedakan antara pembangunan desa yang menempatkan desa sebagai subyek pembangunan dan pembangunan perdesaan yang menjadi domain pemerintah. Hal ini terlihat dengan adanya pengaturan khusus tentang pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan. Pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Oleh karena itu, UU Desa menggunakan dua pendekatan, yaitu “Desa Membangun” dan “Membangun Desa” yang diintegrasikan dalam perencanaan pembangunan desa. Sebagai konsekwensinya, Desa menyusun perencanaan pembangunan desa yang mengacu kepada perencanaan pembangunan kabupaten/kota (diatur dalam Pasal 78-82).

Konsep perencanaan pembangunan desa yang diatur dalam Desa mengalami kemajuan dan perubahan dibandingkan dengan substansi yang diatur dalam PP No. 72 tahun 2005 tentang Desa. Sebelumnya, perencanaan desa merupakan bagian dari perencanaan kabupaten/kota. Sekarang, perencanaan pembangunan desa adalah *village self planning* yang berdiri sendiri dan diputuskan sendiri oleh desa (Sutoro Eko, 2014).

Efektifitas pembangunan pada hakekatnya merupakan tindakan membandingkan antara perencanaan dengan hasil yang ada. Hal ini disebabkan karena antara kedua hal tersebut sering terjadi penyimpangan, maka tugas pengawasan adalah melakukan koreksi atas penyimpangan tersebut. Pembangunan desa adalah suatu strategi pembangunan yang dirangsang bagi peningkatan kehidupan ekonomi dan sosial dari kelompok khusus masyarakat, dalam hal ini masyarakat yang kurang mampu di pedesaan.

Khusus di Desa, pembangunan yang ada berupa pembangunan pedesaan yang bertujuan untuk mengurangi kemiskinan, serta tersedianya sarana dan prasarana fasilitas umum untuk menunjang segala kebutuhan masyarakat ternyata masih kurang untuk membantu masyarakat Desa dalam beraktifitas sehari-hari

Pemerintah Desa adalah suatu lembaga dan organisasi pemerintah yang berupaya melakukan pelaksanaan peran pemerintah Kabupaten dan Kecamatan secara efektif demi terciptanya pembangunan disegala bidang terutama dipembangunan fisik agar masyarakat dapat merasakan esensi dari otonomi daerah yang berimbang kepada otonomi desa. Dengan adanya peran Bupati dan camat dalam bidang pengawasan

terhadap pembangunan dalam hal ini pengawasan pembangunan fisik desa sebagai suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target yang telah dicapai sesuai dengan target yang ditentukan terlebih dahulu.

Kebijakan pertanian dan pedesaan tidak dapat dilakukan secara seragam untuk semua keadaan wilayah yang masing-masing memiliki kekhasan dan sifat-sifat khusus yang berbeda satu dengan yang lain, sehingga setiap kebijakan harus memperhatikan kondisi perkembangan dari wilayah yang bersangkutan yang secara konseptual tergantung kepada akses pasar dan biaya-biaya transaksi.¹³²

Kesenjangan spasial yang terjadi antar wilayah perkotaan yang bercorak industri dan jasa dengan wilayah pedesaan yang di dominasi oleh sektor pertanian. Maka diperlukan terobosan dalam menyeimbangkan pembangunan yang berdapampak pada pembangunan infrastruktur (fisik) desa, dan perekonomian rakyat pedesaan (non fisik). Untuk itu Wresniwiro¹⁷ mengemukakan suatu konsep pembangunan untuk mengurangi ketimpangan spasial tersebut dengan menyeimbangkan pembangunan yang dilakukan secara terpadu. Keseimbangan spasial tersebut dapat tercapai apabila dalam perencanaan pembangunan pedesaan memperhatikan berbagai faktor yang terkait dan pembangunan diarahkan untuk mencapai tujuan: (1) pemerataan, (2) pertumbuhan, (3) keterkaitan, (4) keberimbangan, (5) kemandirian, dan (6) keberlanjutan. Keterpaduan tujuan pembangunan tersebut dalam perencanaan dan proses pembangunan akan meningkatkan produktifitas daerah pedesaan dengan berpegang pada prinsip pembangunan yang

¹³² Anwar Affendi, 2005 (Ketimpangan Pembangunan Wilayah dan Pedesaan, P4W press) hal 71

berkelanjutan dan tetap menjunjung tinggi nilai-nilai keutamaan yang dianut masyarakat. Pembangunan bukanlah kegiatan pada ruang kosong tetapi kegiatan yang dilakukan pada tempat dimanasejumlah penduduk yang memiliki nilai-nilai tertentu menjadi obyek dan sekaligus sebagai subyek pembangunan. Sehingga nilai-nilai keutamaan yang dianut masyarakat, organisasi swadaya dan pengelolaan sumberdaya yang bersifat swadaya hendaknya menjadi landasan penyelenggaraan pembangunan.¹³³

Pendekatan pembangunan ke wilayah pedesaan harus dilakukan tidak hanya kegiatan fisik saja (infrastruktur), melainkan yang lebih penting sebagai *entry point-nya* adalah kegiatan ekonomi (non fisik) berdasarkan pada potensi unggulan dimasing-masing wilayah, sehingga kesejahteraan rakyat pedesaan dapat segera terwujud. Sebab kunci dari pembangunan yaitu kurangnya masyarakat yang masih tergolong kurang sejahtera dibidang perekonomian, dimana hal itu dikategorikan sebagai rakyat miskin. Dikarenakan prekenomian rakyat yang tidak memenuhi kebutuhan hidup dari segi sandang, pangan, papan. Dimana sebagaimana orang terkadang pembangunan diartikan adanya gedung megah. Padahal pembangunan itu ada dua segi yaitu pembangunan fisik dan non fisik.¹³⁴

Sebagaimana diketahui bahwa salah satu tugas pemerintah adalah melaksanakan pembangunan disegala bidang termasuk didalamnya pembangunan fisik desa. Tujuan pembangunan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, termasuk didalamnya

¹³³ Wresniwiro, 2007 (Membangun Republik Desa, Visimedia Jakarta) hal 202

¹³⁴ Wresniwiro, 2007 (Membangun Republik Desa, Visimedia Jakarta) hal 207

masyarakat desa. Untuk memperjelas tentang apa yang dimaksud dengan pembangunan fisik desa.

Adanya ketimpangan hasil-hasil pembangunan desa dan kota akan berakibat buruk secara sosial dan ekonomi terhadap kehidupan di kedua wilayah hidup masyarakat. Pertama, kota akan mengalami kepadatan penduduk yang semakin tinggi disebabkan terbukanya kesempatan kerja di berbagai bidang. Sebaliknya, kondisi di desa menunjukkan bahwa masih bertumpu pada sektor pertanian tradisional yakni tergantung dari musim dan kondisi lahan. Kondisi ini memicu mereka yang memiliki alam berpikir rasional (modern) untuk memanfaatkan waktu, tenaga dan ketrampilan seadanya untuk malakukan urbanisasi. Alasan mereka memang rasional karena mereka berusaha mencari tempat/daerah yang relatif lebih banyak mempunyai kesempatan ekonomis. Kedua, kondisi desa semakin kehilangan tenaga kerja. Hal ini dipicu oleh keadaan pertanian tradisional yang tidak bersifat menghasilkan dan memberikan pendapatan secara cepat dan langsung, membuat kondisi perekonomian desa semakin rapuh.

Kelurahan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kelurahan merupakan wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah Kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa. Pemerintahan di tingkat kelurahan merupakan unsur pemerintahan yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Dalam menjalankan semua perencanaan pembangunan di kelurahan. Dalam Nurcholis¹⁹ (2005), Kelurahan adalah

wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten dan/atau daerah kota dibawah kecamatan yang dipimpin oleh Kepala Kelurahan Berbeda dengan desa, kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas. Dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan.¹³⁵

Pemerintah kelurahan merupakan pemegang kendali dalam pembangunan di wilayahkelurahan. Oleh karena itu lurah beserta jajarannya merupakan penanggung jawab atas jalannya roda pemerintahan dan roda pembangunan sehingga maju mundurnya pembangunan di kelurahan tergantung dari kinerja pemerintah kelurahan dalam mempengaruhi masyarakatnya untuk turut serta di dalam pembangunan. Sebagaimana penyelenggaraan pemerintahan di desa yang merupakan wilayah setingkat dengan kelurahan, yang diatur dalam pasal 14 ayat (1) PP Nomor 72 Tahun 2005 ditegaskan bahwa Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan Kelurahan secara lebih efektif, maka pemerintah Kelurahan dan masyarakatnya perlu menciptakan suatu strategi pencapaian tujuan tersebut. Dalam merancang strategi yang dimaksud, pemerintah Kelurahan perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Keterpaduan pembangunan Kelurahan, dimana kegiatan kegiatan dilaksanakan memiliki sinergi dengan kegiatan pembangunan yang lain.

¹³⁵ Hanif Nurcholis,2005 (Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa, Erlangga jakarta)

2. Partisipatif, dimana masyarakat terlibat secara aktif dalam kegiatan dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pemanfaatan.
3. Keberpihakan, dimana orientasi kegiatan baik dalam proses maupun pemanfaatan hasil kepada seluruh masyarakat Kelurahan.
4. Otonomi dan desentralisasi, dimana masyarakat memperoleh kepercayaan dan kesempatan luas dalam kegiatan baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan maupun pemanfaatan hasilnya

Adapun mengenai rencana-rencana pembangunan yang telah disusun dan diterapkan bersamadalam forum musyawarah (yang sering disebut musrembang) hendaknya dapat dilakukan secara baik. Untuk itu dapat dilakukan secara baik. Untuk itu para pelaku pembangunan di kelurahan serta harus dapat menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan wilayah sebagai berikut :

1. *Accountable*, pengelolaan kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.
2. *Transparent*, pengelolaan kegiatan harus dilakukan secara terbuka dan diketahui oleh masyarakat.
3. *Acceptable*, pilihan kegiatan berdasarkan musyawarah sehingga memperoleh dukungan masyarakat.
4. *Sustainable*, pengelolaan kegiatan dapat memberikan manfaat kepada masyarakat secara berkelanjutan.

Dalam menjalankan pelaksanaan kegiatan pemerintah Kelurahan, khususnya dalam pembangunan, Lurah harus senantiasa berhubungan dan berkoordinasi dengan masyarakat, Instansi terkait bahkan dalam ruang lingkup internal Kelurahan. Koordinasi vertikal atau koordinasi fungsional merupakan koordinasi dimana

yang mengkoordinasikan mempunyai tingkat eselon yang sama, menurut tugas dan fungsi keduanya mempunyai kaitan satu sama lain, jadi dapat disimpulkan bahwa koordinasi vertikal merupakan koordinasi yang dilakukan Lurah dengan Dinas-dinas lain yang dianggap ada kaitannya atau hubungannya dengan masalah-masalah pembangunan yang dilakukan di Kelurahan.

3. Bidang Pembinaan Kemasyarakatan

Pembinaan terhadap masyarakat desa dilakukan dengan pendekatan sosial budaya yang mempergunakan sistem sosial politik masyarakat setempat untuk berkomunikasi. Walaupun memperhitungkan kemungkinan perubahan sosial secara sosial pula. Pengetahuan masyarakat tentang bertanipun juga masih sangat tradisional sekali. Solusi dalam Memelihara Keseimbangan Desa dan Kota.

Untuk menanggulangi kelemahan-kelemahan dan aspek ketidakmampuan masyarakat desa khususnya dibidang mendinamisasikan kegiatan dan kehidupan masyarakat, perlu adanya suatu program pendukung yang bersifat menyeluruh bagi pertumbuhan desa. Program-program ini dimaksudkan untuk membawa masyarakat desa setahap demi setahap mampu menjangkau pertumbuhan ekonomi desa menjadi lebih cepat tumbuh dan berkembang.

Membicarakan peran dan fungsi Pemerintah Kelurahan bila melihat masa lalu dan sekarang maka yang menjadi rujukan sebagai batas antara masa lalu dan sekarang adalah pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Kelurahan itu sendiri yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

Peran dan fungsi kelurahan masa lalu merujuk pada berbagai peraturan perundangan antara lain :

1. Undang – undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
2. Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor 44 tahun 1980 tentang Susunan Organisasi Pemerintah Kelurahan (STOK).

Pengertian Kelurahan menurut Undang-Undang nomor 5 Tahun 1979 dijelaskan bahwa kelurahan yaitu : Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi Pemerintahan terendah langsung dibawah Camat yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. fungsi sebagai berikut :

1. Melakukan koordinasi terhadap jalannya pemerintahan kelurahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.
2. Melakukan tugas di bidang pemerintahan , pembngnan dan kemasyarakatan yang menjadi tanggung jawabnya.
3. Melakukan usaha dalam rangka peningkatan partisipasi dan swadaya gotong royong masyarakat .
4. Melakukan fungsi – fungsi lain yang dilimpahkan kepada Pemerintah Kelurahan.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan kelurahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat Desa dan Kelurahan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika. Sehingga peran dan fungsi Kelurahan bidang pembinaan kemasyarakatan antara lain :

- a. Pelaksanaan pembinaan dan pengendalian pembangunan sarana dan prasarana fisik ;

- pelaksanaan pembinaan perekonomian, ekonomi kerakyatan, perkoperasian, pertanian, perindustrian produksi dan distribusi
- b. Pelaksanaan pembinaan usaha informal, industri kecil dan kerajinan serta usaha pemberdayaan masyarakat
 - c. Pelaksanaan pembinaan untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemeliharaan lingkungan hidup
 - d. Pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat dibidang ekonomi dan pembangunan pelaksanaan tugas lain yang diberikan atasan sesuai dengan bidang tugasnya.

4. Bidang Pemberdayaan Masyarakat

Dari beragam pengertian tentang pemberdayaan dapat ditarik suatu benang merah bahwa pemberdayaan merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh masyarakat, dengan atau tanpa dukungan pihak luar untuk memperbaiki kehidupan yang berbasis kepada daya mereka sendiri, dengan kata lain pemberdayaan harus menempatkan kekuatan masyarakat sebagai modal utama serta menghindari rekayasa pihak lain yang sering kali mematikan kemandirian masyarakat setempat.¹³⁶

Jika kita melihat Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang juga membahas tentang partisipasi dan kemandirian masyarakat, terdapat konsekuensi-konsekuensi tertentu yang harus dipersiapkan oleh masing-masing daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi. Beberapa konsekuensi yang harus dipersiapkan oleh daerah antara

¹³⁶ Totok Mardikanto, 2015 (Pemberdayaan Masyarakat, Alfabeta Bandung) hal 100

lain: Pertama, kemampuan sumber daya manusia, khususnya Sumber Daya Manusia Aparatur Daerah yang harus memiliki keterampilan baik secara teknik maupun wawasan intelektual yang luas dan diharapkan dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan kreativitas dan daya inovasi yang tinggi. Kedua, kemampuan sumber-sumber keuangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, karena selama ini sektor-sektor pembiayaan pembangunan daerah pada umumnya masih sangat bergantung pada pemerintah pusat.

Namun dengan diberlakukannya otonomi daerah, maka pembiayaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah harus diusahakan oleh pemerintah daerah otonom, sedangkan subsidi dari pemerintah pusat hanya bersifat sebagai pelengkap, karenanya pemerintah daerah otonom harus mampu menggali berbagai potensi sumber daya daerah sehingga dapat menopang pembangunan dan penyelenggaraan pada daerah yang bersangkutan. Ketiga, sarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk memperlancar pekerjaan, kegiatan pemerintahan dan pembangunan daerah, Keempat organisasi dan manajemen faktor ini tidak kalah pentingnya dengan ketiga faktor tersebut diatas karena penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat ditentukan oleh berjalannya fungsi-fungsi manajemen dalam menjalankan kegiatan pemerintahan.

Terkait dengan hal di atas, proses pembelajaran ulang demokrasi bagi desa melalui UU No. 22/1999, yang dinilai menghidupkan kembali ruh demokrasi di desa, ternyata tidak dapat berlangsung lama. Berlakunya UU No. 32/2004 yang memundurkan demokrasi di desa menyebabkan ditutupnya kembali katup demokrasi di desa. Spirit demokrasi dalam UU No. 22/1999 yang

menghidupkan parlemen desa, telah dipasung oleh Desa kembali dimaknai sekedar sebagai saluran administratif kewenangan negara lewat kabupaten/kota, tanpa memiliki daya tawar terhadap berbagai kebijakan negara. Berbagai pemaksaan proyek pusat, distorsi pemberian SLT, pengusuran, dan sebagainya merupakan contoh aktual yang dapat ditunjukkan.

Grand Strategi Implementasi Otonomi Daerah (Dalam Koridor UU No. 32/2004) yang dikeluarkan oleh Depdagri pada tahun 2005, memperlihatkan sangat minimnya komitmen Depdagri untuk menghidupkan kembali hakekat demokrasi desa. Grand Strategi versi Depdagri tersebut lebih banyak memperbincangkan kebijakan otonomi daerah pada level Provinsi, Kabupaten/Kota dan Kecamatan. Menyikapi realitas kebijakan otonomi daerah yang ambivalen terhadap demokrasi desa, desa hanya dapat mengharapkan adanya power sharing dari kabupaten dan pengendoran tarikan sentralisasi melalui perluasan pemberian tugas pembantuan (*medebewind*) dari provinsi. Langkah itu perlu ditempuh dengan diberikan *legal framework* melalui Perda provinsi ataupun kabupaten/kota. Tumbuhnya demokrasi pada level desa, sebenarnya menjadi sarana pembelajaran demokrasi yang sangat bernilai untuk mendorong menguatnya kehidupan demokrasi di kabupaten/kota, provinsi dan akhirnya negara.

Kondisi ini sangat disayangkan mengingat pelaksanaan otonomi desa menuntut kreatifitas dan kemandirian desa untuk mengatur rumah tangganya sendiri termasuk dalam hal pengaturan keuangan dan kelembagaan desa. Banyak hal yang bisa dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat desa untuk menggali dan mengembangkan potensi-potensi dan sumber keuangan

salah satunya adalah dengan membuat strategi bagi penguatan kelembagaan dan pemberdayaan pemerintah desa dalam peningkatan pendapatan asli desa untuk pelaksanaan otonomi desa.

Meskipun rumusan konsep pemberdayaan berbeda-beda antara ahli yang satu dengan yang lainnya, tetapi pada intinya dapat dinyatakan bahwa pemberdayaan adalah sebagai upaya berencana yang dirancang untuk merubah atau melakukan pembaruan pada suatu komunitas atau masyarakat dari kondisi ketidakberdayaan menjadi berdaya dengan menitikberatkan pada pembinaan potensi dan kemandirian masyarakat. dengan demikian mereka diharapkan mempunyai kesadaran dan kekuasaan penuh dalam menentukan masa depan mereka, dimana provider dari pemerintah dan lembaga non government organization/ngo hanya mengambil posisi partisipan, stimulan, dan motivator.

Konsep pemberdayaan sebagai suatu konsep alternatif pembangunan, yang pada intinya memberikan tekanan otonomi pengambilan keputusan dari suatu kelompok masyarakat, yang berlandas pada sumber daya pribadi, langsung (melalui partisipasi), demokratis dan pembelajaran sosial melalui pengalaman langsung. sebagai titik fokusnya adalah lokalitas, sebab "*civil society*" akan merasa siap diberdayakan lewat isue-isue lokal. namun friedmann juga mengingatkan bahwa adalah sangat tidak realistis apabila kekuatan-kekuatan ekonomi dan struktur-struktur diluar "*civil society*" diabaikan. oleh karena itu pemberdayaan masyarakat tidak hanya sebatas ekonomi saja namun juga secara politis, sehingga pada akhirnya masyarakat akan

memiliki posisi tawar baik secara nasional maupun international.¹³⁷

E. Obyek Pengaturan Kelurahan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan

Kelurahan adalah bagian wilayah dari Kecamatan sebagai perangkat Kecamatan. Oleh sebab itu menurut penulis bahwa kelurahan merupakan bagian atau perangkat kecamatan, dalam artian sebagai perpanjangan tangan administrasi kecamatan.

Pengaturan Kelurahan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan dibentuk dengan alasan menimbang untuk melaksanakan ketentuan Pasal 228 dan Pasal 230 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,¹³⁸ perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Kecamatan.

Khusus Pengaturan tentang Kelurahan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan diatur dalam Bab III mengenai “Kelurahan” yang selanjutnya membahas pelbagai obyek pengaturan sebagai berikut:

¹³⁷ Margot Breton dalam Sutoro Eko, 2002 (Pemberdayaan masyarakat desa, Materi diklat)

¹³⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 56791).

1. Penataan Kelurahan

Bagian Kesatu tentang Penataan Kelurahan dimuat dalam Pasal 18 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan yang menyebutkan bahwa Penataan Kelurahan meliputi:

- a. pembentukan Kelurahan ;
- b. penggabungan Kelurahan; dan
- c. penyesuaian Kelurahan.

Kelurahan dibentuk dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembentukan Kelurahan dilakukan melalui:¹³⁹

- a. Pemekaran 1 (satu) Kelurahan menjadi 2 (dua) Kelurahan atau lebih;
- b. Penggabungan bagian Kelurahan dari Kelurahan yang bersandingan dalam 1 (satu) wilayah Kecamatan menjadi Kelurahan baru; atau
- c. Penggabungan bagian Kelurahan dari Kelurahan yang bersandingan dari 2 (dua) atau lebih wilayah Kecamatan menjadi Kelurahan baru.

Pembentukan Kelurahan tersebut harus memenuhi persyaratan dasar, persyaratan teknis, dan persyaratan administratif. Dalam Pasal 20, Paragraf 2 disebutkan bahwa Persyaratan dasar pembentukan Kelurahan meliputi:

- a. Jumlah penduduk minimal;
- b. luas wilayah minimal; dan
- c. usia minimal Kelurahan.

¹³⁹ Pasal 19

Persyaratan dasar pembentukan Kelurahan tercantum dalam Lampiran II PP No. 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan.

Persyaratan Dasar Pembentukan Kelurahan

NO	WILAYAH	JUMLAH PENDUDUK/ KEPALA KELUARGA (KK)	setiap	LUAS WILAYAH	USIA KELURAH AN
1.	Provinsi di Pulau Jawa dan Bali	Minimal Kelurahan (delapan ribu) atau 1600 (seribu enam ratus) KK	setiap 8000 jiwa (seribu enam ratus) KK	Minimal 3 km ²	Minimal 5 (lima) tahun
2.	Provinsi di Pulau Sumatera	Minimal Kelurahan 5000 ribu jiwa (seribu) KK	setiap 5000 atau 1000 KK	Minimal 5 km ²	Minimal 5 (lima) tahun
3.	Provinsi Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara	Minimal Kelurahan (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) KK	setiap 4000 jiwa atau 800 (delapan ratus) KK	Minimal 5 km ²	Minimal 5 (lima) tahun
4.	Provinsi Nusa Tenggara Barat	Minimal Kelurahan 3500 ribu lima ratus) jiwa /700 (tujuh ratus) KK	setiap 3500 (tiga ribu lima ratus) jiwa /700 (tujuh ratus) KK	Minimal 7 km ²	Minimal 5 (lima) tahun
5.	Provinsi Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo dan Kalimantan Selatan	Minimal Kelurahan 2750 (dua ribu tujuh ratus lima puluh) jiwa atau 550 (lima ratus lima puluh) KK	setiap 2750 (dua ribu tujuh ratus lima puluh) jiwa atau 550 (lima ratus lima puluh) KK	Minimal 7 km ²	Minimal 5 (lima) tahun
6.	Provinsi Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara	Minimal Kelurahan 2000 (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) KK	setiap 2000 (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) KK	Minimal 7 km ²	Minimal (lima) tahun
7.	Provinsi Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara	Minimal Kelurahan (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) KK	setiap 1500 (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) KK	Minimal 7 km ²	Minimal (lima) tahun
8.	Provinsi Papua dan Papua Barat	Minimal Kelurahan (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) KK	setiap 1000 (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) KK	Minimal 7 km ²	Minimal (lima) tahun

Sumber: Lampiran II PP No. 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan

Selanjutnya persyaratan teknis pembentukan Kelurahan meliputi:¹⁴⁰

- a. kemampuan keuangan daerah;
- b. sarana dan prasarana pemerintahan; dan
- c. persyaratan teknis lainnya.

Kemampuan keuangan daerah merupakan rasio belanja pegawai terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota tidak lebih dari 50% (lima puluh persen). Sarana dan prasarana pemerintahan paling sedikit sudah memiliki lahan untuk kantor lurah dan lahan untuk sarana dan prasarana pendukung pelayanan publik lainnya. Persyaratan teknis lainnya meliputi: (a) Kejelasan batas wilayah Kelurahan dengan menggunakan titik koordinat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan (b) nama Kelurahan yang akan dibentuk.

Selanjutnya Persyaratan administratif pembentukan Kelurahan merupakan keputusan forum komunikasi Kelurahan atau yang disebut dengan nama lain. Keputusan forum komunikasi Kelurahan ini disepakati secara musyawarah yang harus dihadiri oleh seluruh anggota forum komunikasi Kelurahan atau yang disebut dengan nama lain.

2. Penggabungan Kelurahan

Dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan disebutkan bahwa Penggabungan Kelurahan dapat dilakukan dengan cara penggabungan 2 (dua) Kelurahan atau lebih yang bersanding dalam 1 (satu) wilayah

¹⁴⁰ Pasal 21

Kecamatan atau dalam wilayah Kecamatan yang bersandingan.

Penggabungan Kelurahan dapat dilakukan apabila:

- a. Terjadi bencana yang mengakibatkan fungsi penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dilaksanakan;
- b. Terdapat kepentingan strategis nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/ atau
- c. Tercapai kesepakatan antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/ kota berdasarkan hasil kesepakatan antara seluruh Kelurahan yang akan bergabung.

Kelurahan yang digabung dapat menggunakan nama salah satu Kelurahan yang bergabung atau menggunakan nama baru. Adapun Persyaratan pembentukan Kelurahan tidak berlaku untuk penggabungan Kelurahan. Penggabungan Kelurahan ditetapkan dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Penyesuaian Kelurahan

Dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan disebutkan bahwa penyesuaian Kelurahan berupa:

- a. Perubahan batas wilayah Kelurahan;
- b. Perubahan nama Kelurahan; dan
- c. Perubahan status desa menjadi Kelurahan.

Penyesuaian Kelurahan dilakukan berdasarkan keputusan forum komunikasi Kelurahan atau yang

disebut dengan nama lain. Penyesuaian Kelurahan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur desa. Selanjutnya keputusan forum komunikasi Kelurahan disepakati secara musyawarah yang harus dihadiri oleh seluruh anggota forum komunikasi Kelurahan atau yang disebut dengan nama lain. Dan penyesuaian kelurahan ditetapkan dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perkembangan organisasi desa menjadi organisasi kelurahan ini dimungkinkan terjadi sejauh persyaratan-persyaratan secara teknis dan administratif terpenuhi sesuai dengan yang diatur dalam UU No. 6/2014 tentang Desa. Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam undang-undang tersebut, Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dapat memprakarsai perubahan status desa menjadi kelurahan dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat desa melalui Musyawarah Desa. Tujuannya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan mencegah terjadinya konflik. Sehebat apa pun kelembagaan yang kita ciptakan, tanpa mempertimbangkan kehendak masyarakat berpotensi menimbulkan konflik, dan tujuan untuk mencapai kesejahteraan tidak dapat terwujud.

Secara konseptual, perubahan status desa menjadi kelurahan dilihat sebagai bentuk perubahan atau pengembangan organisasi yang menyesuaikan dengan perubahan masyarakat yang dilayaninya. Masyarakat pedesaan berbentuk peguyuban (*gemeinschaft*) yang penuh dengan nilai-nilai kebersamaan akan berbeda dengan masyarakat perkotaan yang berbentuk patembayan (*gesellschaft*) yang cenderung individualistik. Sehingga karena masyarakatnya berubah, maka

organisasi pemerintah yang melayani juga perlu disesuaikan (Simangunsong, 2014: iii).

4. Kedudukan Kelurahan dan Tugas Lurah

Dalam Pasal 25 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan disebutkan bahwa Kelurahan sebagai perangkat Kecamatan yang mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan di wilayah Kelurahan yang dipimpin lurah. Selain melaksanakan tugas dan fungsi tersebut, lurah dibantu oleh perangkat Kelurahan untuk melaksanakan tugas yang diberikan oleh camat. Berikut ini tugas lurah meliputi:

- a. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan Kelurahan;
- b. Pelaksanaan pemberdayaan masyarakat;
- c. Pelaksanaan pelayanan masyarakat;
- d. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum;
- e. pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- f. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh camat; dan
- g. Pelaksanaan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Persyaratan Menjadi Lurah

Dalam Pasal 26 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan menyebutkan Persyaratan dan pengangkatan lurah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lurah berasal dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain persyaratan tersebut, pegawai negeri sipil harus

mempunyai kemampuan teknis di bidang administrasi pemerintahan dan memahami sosial budaya masyarakat setempat.

6. Pemberdayaan, Pendampingan Masyarakat Kelurahan, dan Lembaga Kemasyarakatan

Dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan disebutkan bahwa Pemberdayaan dan pendampingan masyarakat Kelurahan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lembaga kemasyarakatan Kelurahan dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra lurah yang membantu pelaksanaan tugas dalam penyelenggaraan pemerintahan Kelurahan. Ketentuan lebih lanjut mengenai lembaga kemasyarakatan Kelurahan diatur dengan Peraturan Menteri.

7. Pendanaan Kelurahan

Berdasarkan kedudukan kelurahan yang berada pada bagaian pemerintahan daerah maka keuangan kelurahan tertera dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Besar dan kecilnya anggaran yang diberikan kepada masing-masing kelurahan tergantung dari perumusan dan perencanaan dari eksekutif dan legislaif di level daerah. Tentunya ada beberapa pertimbangan yang dipakai dalam menentukan anggaran yang diberikan kepada kelurahan terkait tugas pembantuan. Semakin besar beban atau kondisi existing yang dimiliki kelurahan maka semakin besar pula dana yang diberikan untuk melaksanakan kebijakan dan pelayanan kepada publik. Akan tetapi hal tersebut sebagai sebuah teoritis yang cenderung akan berbeda dalam realita di lapangannya.

Dalam Pasal 30 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan menentukan bahwa:

- a. Pemerintah Daerah kabupaten/kota mengalokasikan anggaran dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota untuk pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan.
- b. Alokasi anggaran dimasukkan ke dalam anggaran Kecamatan pada bagian anggaran Kelurahan untuk dimanfaatkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Dalam rangka pelaksanaan anggaran untuk pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan, lurah berkedudukan sebagai kuasa pengguna anggaran.
- d. Lurah dalam melaksanakan anggaran untuk pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan menunjuk pejabat penatausahaan keuangan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Penentuan kegiatan pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan dilakukan melalui musyawarah pembangunan Kelurahan.
- f. Pelaksanaan anggaran untuk pembangunan sarana dan prasarana lokal Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan melibatkan kelompok masyarakat dan/ atau organisasi kemasyarakatan.
- g. Untuk daerah kota yang tidak memiliki desa, alokasi anggaran paling sedikit 5% (lima persen) dari

anggaran pendapatan dan belanja daerah setelah dikurangi dana alokasi khusus.

- h. Untuk daerah kabupaten yang memiliki Kelurahan dan kota yang memiliki desa, alokasi anggaran Kelurahan paling sedikit sebesar dana desa terendah yang diterima oleh desa di kabupaten/kota.
- i. Ketentuan lebih lanjut mengenai penentuan kegiatan pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan diatur dengan Peraturan Menteri.

8. Pakaian Dinas

Pasal 31 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan menjelaskan bahwa Pakaian dinas camat dan lurah terdiri atas; (a) pakaian dinas harian; (b) pakaian dinas upacara; dan (c) pakaian dinas lapangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pakaian dinas diatur dengan Peraturan Menteri.

9. Pembinaan dan Pengawasan Kelurahan

Pembinaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan disebutkan bahwa:

- a. Pembinaan dan pengawasan Kecamatan dan Kelurahan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁴¹
- b. Setiap tahun Pemerintah Daerah kabupaten/kota melakukan evaluasi terhadap kinerja Kecamatan dan Kelurahan yang mencakup: ¹⁴²
 - 1) penyelenggaraan sebagian wewenang bupati/wali kota yang dilimpahkan untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan daerah dalam rangka otonomi daerah;
 - 2) penyelenggaraan urusan pemerintahan umum;
 - 3) penyelenggaraan pelayanan terpadu; dan
 - 4) penyelenggaraan tugas lainnya yang ditugaskan kepada camat.
- c. Hasil evaluasi disampaikan oleh bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dengan tembusan kepada Menteri.
- d. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan evaluasi tersebut diatur dalam Peraturan Menteri.

Pengaturan mengenai mekanisme pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan Dan Pengawasan Pemelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pengaturan ini dimaksudkan untuk memperkuat pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan amanat dan tujuan otonomi daerah.

Pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdiri atas pembinaan dan

¹⁴¹ Pasal 32

¹⁴² Pasal 33

pengawasan umum serta pembinaan dan pengawasan teknis penyelenggaraan Pemerintahan Daerah karena esensi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan pencerminan pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah.

Pembinaan dan pengawasan umum dilakukan oleh Menteri guna mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah agar dapat berjalan efisien dan efektif sedangkan pembinaan dan pengawasan teknis oleh kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian dilakukan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren daerah agar sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/ kota dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, gubernur bertindak atas nama Pemerintah Pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota karena adanya pelimpahan kewenangan dari Presiden.

Agar proses pembinaan dan pengawasan berjalan secara efektif dan efisien diperlukan adanya kejelasan tugas dan sinergi pembinaan dan pengawasan melalui mekanisme koordinasi antara Pemerintah Pusat dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat serta Pemerintah Daerah kabupaten/kota.¹⁴³

¹⁴³ Menteri selaku koordinator pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara nasional senantiasa melakukan koordinasi yang bertujuan agar tidak terjadi pembinaan dan pengawasan yang melebihi kewenangannya dan tumpang tindih. Penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan Dan Pengawasan Pemelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah tentang Pembinaan Dan Pengawasan Pemelenggaman Pemerintahan Daerah ini juga memperjelas mekanisme koordinasi antara APIP dengan Aparat Penegak Hukum dalam penanganan pengaduan masyarakat. Di samping itu, Peraturan Pemerintah ini juga memperjelas pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan desa sebagai penyelenggara urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat desa dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menerima dan mengelola sumber daya negara.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku, Majalah, Makalah

Agus Pubathin Hadi, Eksistensi Desa Adat dan Kelembagaan Lokal: Kasus Bali, Pusat Pengembangan Masyarakat Agrikarya (PPMA).

Alkadafi, Muammar. *Penguatan Ekonomi Masyarakat melalui Pengelolaan Kelembagaan Badan Usaha Milik Desa Menuju ASEAN Economic Community* 2015, Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim, Riau, 2014

Anwar Affendi, 2005 (Ketimpangan Pembangunan Wilayah dan Pedesaan, P4W press)

Aris Ahmad Risadi, Badan Usaha Milik Desa (Jakarta: Dapur Buku, 2012).

Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006

Bachrul Amiq. *Penerapan Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2013.

BAPPENAS-UNDP, *Laporan Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah, 2001-2007*, 2008

Bhenyamin Hossein, "Arah Kebijakan Pembangunan Hukum di Bidang Penyelenggaraan

- Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah)', *makalah* pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, Jakarta, 29-31 Mei 2006.
- Bito Wikantosa, *Narasumber Expert Meeting Anotasi UU Desa*, 7 Mei 2015 di Kantor PATTIRO, Jakarta.
- Bito Wikantosa, 'Catatan Terhadap Dokumen Naskah Anotasi Hukum UU Desa tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa', dalam FGD di Kantor PATTIRO Jakarta.
- Bivitri Susanti (penyunting). *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2008.
- Bratha, I Nyoman. *Penuntun Geografi Sosial*, UP Spring, Yogyakarta, 1968)
- Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa, (Malang: Departemen Pendidikan Nasional Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (PKDSP) Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, 2007).
- Coristya Berlian Ramadana dkk, *Jurnal Administrasi Publik Vol.1 No.6, Keberadaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) Sebagai Penguatan Ekonomi Desa*, (Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Fakultas Brawijaya, tth).
- Djohani, Rianingsih. *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa*. Bandung: FPPM, 2008
- Eko, Sutoro *Kedudukan dan Kewenangan Desa*, Makalah
- F. Sugeng Istanto. *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia*. Yogyakarta: Karyaputera, 1971.

- Fahmal, H.A. Muin. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Yogyakarta: UII Press, 2006
- Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, *Panduan Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa*, Departemen Pendidikan Nasional Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (PKDSP), Malang, 2007
- Firmansyah, Nurul dan Wing Prabowo. *Berhukum dari Desa, Memotret Proses Lahirnya Aturan Berbasis Masyarakat Desa*. Jakarta: Perkumpulan HuMA, 2013
- Gregorius Sahdan dan Muhtar Haboddin (ed). *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*. Yogyakarta: the Institute Power of Democracy (IPD), 2009.
- H. Rozali Abdullah, Pelaksanaan otonomi luas dengan pemilihan kepala Daerah secara langsung, Tahun 2005 oleh PT Raja Grafindo Persada Jakarta.
- H.A. Muin Fahmal. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Yogyakarta: UII Press, 2006.
- H.A.S. Natabaya. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press dan Tata Nusa, 2008.
- Hadi Irawan, *Eksistensi BUMDes dari Aspek Otonomi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Mataram: Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2013).
- Hanif Nurcholish, 2005 (Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa, Erlangga jakarta)
- Hanif Nurkholish, "Tantangan dan Prospek Implementasi UU No. 6/2016 tentang Desa,"

makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Administrasi Negara di FISIP Universitas Negeri Padang, 13 November 2014.

Harun Husein, *Pemilu Indonesia: Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*. Jakarta: Perludem, 2014

HAW. Widjaja. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulati dan Utuh*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.

Hossein, Bhenyamin. "Arah Kebijakan Pembangunan Hukum di Bidang Penyelenggaraan Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah)', *makalah pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen*, Jakarta, 29-31 Mei 2006

Husein, Harun, *Pemilu Indonesia: Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*. Jakarta: Perludem

I Nyoman Bratha, *Penuntun Geografi Sosial*, (Yogyakarta: UP Spring, 1968).

Irawan, Hadi, *Eksistensi BUMDes dari Aspek Otonomi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2013

Isbandi Rukminto Adi (2013), *Intervensi Komunitas dan Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*, Jakarta: Rajawali Press.

Istanto, F. Sugeng. *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia*. Yogyakarta: Karyaputera, 1971

J.J.H. Bruggink, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.

- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Masyarakat Desa (Piagam Tanggung Jawab dan Hak Asasi Warga Desa)*.
- Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Kementerian Dalam Negari Republik Indonesia (2011), Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa.
- Koentjoro Purbopranoto, 1975. *Beberapa Catatan tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Alumni. Bandung.
- Laporan Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah, 2001-2007, yang dilakukan oleh Bappenas bekerjasama dengan UNDP pada tahun 2008.
- Lihat Safri Nugraha dkk. *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Center for Law and Good Governance Studies (CLGS), 2007.
- Mahfud MD, Mohammad, dkk, *Prosiding Kongres Pansasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, Yogyakarta, 2012
- Moeljarto, T. *Politik Pembangunan, Sebuah Analisis, Arah dan Strategi*. PT Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1987.
- Moeljarto, T. *Politik Pembangunan, Sebuah Analisis, Arah dan Strategi*. PT Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta.1987.
- Moh Mahfud MD, dkk, *Prosiding Kongres Pansasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, (Yogyakarta, 2012).
- Mr. R. Tresna. *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*. Amsterdam-Jakarta: NV. W. Versluys, 1957.

- Muammar Alkadafi, *Penguatan Ekonomi Masyarakat Melalui Pengelolaan Kelembagaan Badan Usaha Milik Desa Menuju ASEAN Economic Community 2015*, (Riau: Dosen Jurusan Administrasi Negara Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim, 2014).
- Murtir Jeddawi, Abdul Rahman, M. Nawawi, Riani Bakri dan Billy Graham Sagrim, Studi Kemungkinan Perubahan Status Desa Teluk Kapuas Menjadi Kelurahan di Kabupaten Kubu Raya, *Jurnal Ilmu Pemerintahan Suara Khatulistiwa*, ISSN 25280-1852, VOL III, No. 01 Juli 2018
- Natabaya, H.A.S.. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press dan Tata Nusa, 2008
- Nugraha, Safri, dkk. *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Center for Law and Good Governance Studies (CLGS), 2007
- Nurkholis, Hanif. "Tantangan dan Prospek Implementasi UU No.6/2016 tentang Desa," makalah disampaikan dalam *Seminar Nasional Administrasi Negara* di FISIP Universitas Negeri Padang, 13 November 2014
- Nurul Firmansyah dan Wing Prabowo. *Berhukum dari Desa, Memotret Proses Lahirnya Aturan Berbasis Masyarakat Desa*. Jakarta: Perkumpulan HuMA, 2013.
- Philipus M. Hadjon, dkk., 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)* Gajahmada University Press, Yogyakarta, Cet. Kesembilan.
- PSHK (Tim Peneliti). *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*. Jakarta: PSHK, USAID-Democratic Reform Support Program, 2008

- R. Yando Zakaria. *Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*. Jakarta: ELSAM, 2000.
- Ramadana, Coristya Berlian dkk, *Jurnal Administrasi Publik Volume 1 Nomor 6, Keberadaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) Sebagai Penguatan Ekonomi Desa*, Fakultas Ilmu Administrasi Fakultas Brawijaya, Malang
- Rianingsih Djohani (penulis). *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa*. Bandung: FPPM, 2008.
- Risadi, Aris Ahmad, *Badan Usaha Milik Desa*, Dapur Buku, Jakarta. 2012
- Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta
- Sahdan, Gregorius dan Muhtar Haboddin (ed). *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*. Yogyakarta: the Institute Power of Democracy (IPD), 2009
- Satjipto Rahardjo, 2014, *Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung .
- Susanti, Bivitri (penyunting). *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2008
- Sutoro Eko, dkk, (2014), *Desa Membangun Indonesia*, Yogyakarta: FPPD. Bagian Bab 2: Desa Bertenaga Secara Sosial.
- Sutoroeko, (2013), *Policy Paper: Membangun BUMDes yang Mandiri, Kokoh dan Berkelanjutan*
- Sutoroeko, (2014), *Desa Membangun Indonesia*, Forum PengembanganPembaharuan Desa (FPPD)
- Tim Peneliti PSHK. *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*. Jakarta: PSHK, USAID- Democratic Reform Support Program, 2008.

- Tim Penyusun Anotasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO), 2015
- Totok Mardikanto, 2015 (Pemberdayaan Masyarakat, Alfabeta Bandung)
- Tresna, Mr. R.. *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*. Amsterdam-Jakarta: NV. W. Versluys, 1957
- W.L.G. Lemaire, 1968. *Nederlands Internationaal Privaatrecht*. Hoofdlijnen. A. W. Sijthoff. Leiden.
- Widjaja, HAW. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulati dan Utuh*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008
- Wikantosa, Bitu, "Catatan Terhadap Dokumen Naskah Anotasi Hukum UU Desa tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa", dalam FGD di Kantor PATTIRO Jakarta.
- Wresniwiro, 2007 (Membangun Republik Desa, Visimedia Jakarta)
- Wresniwiro, 2007 (Membangun Republik Desa, Visimedia Jakarta)
- Zakaria, R. Yando. *Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*. Jakarta: ELSAM, 2000.

B. Internet

- http://www.jimly.com/makalah/namafile/176/KONSITUSI_MA-SYARAKAT_DESA.pdf pada tanggal 3 Maret 2015
- http://www.jimly.com/makalah/namafile/176/KONSITUSI_MA-SYARAKAT_DESA.pdf. Pada tanggal 3 Maret 2015
- <http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Desa&oldid=7075617>
- <http://old.setkab.go.id/berita-5485-hingga-oktober-2014-pemerintah-stop-pemekaran-des>

kelurahan-dan-kecamatan.html diakses pada 28 Maret 2015

<http://www.emakalah.com/2013/01/makalah-tentang-pemerintahan-desa.html#ixzz2gpiHgkgi>

https://id.wikipedia.org/wiki/Desa#Pemerintahan_Desa, diunduh pada tanggal 6 Desember 2020

<https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah>, diunduh pada tanggal 6 desember 2020

<https://pemerintah.net/arti-pemerintah/>, diunduh pada tanggal 6 desember 2020

Sooyoung Park, (2009)*Analysis Of Saemaul Undong: A Korean Rural Development Programme In The 1970s,on Asia-Pacific Development Journal, Vol. 16, No. 2, December 2009, didownload dari http://econpapers.repec.org/article/untjnapdj/v_3a16_3ay_3a2009_3ai_3a2_3ap_3a113-140.htm pada 3 Februari 2015.

www.jimly.com/makalah/namafile/176/KONSTITUSI_MASYA-RAKAT_DESA.pdf. pada tanggal 3 Maret 2015

www.old.setkab.go.id/berita-5485-hingga-oktober-2014-pe-merintah-stop-pemekaran-desa-kelurahan-dan-kecamatan.html diakses pada 28 Maret 2015

C. Perundang-Undangan

Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan

Pengaturan Kelurahan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan

Permendagri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa

DAFTAR SINGKATAN

APBN:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APBD:	Anggaran Pendapatan, dan Belanja Daerah
APB Desa:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
ADD:	Alokasi Dana Desa
BAPPENAS:	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BUM Des:	Badan Usaha Milik Desa
BPD:	Badan Permusyawaratan Desa
DPD:	Dewan Perwakilan Daerah
DIM:	Daftar Inventaris Masalah
DPA:	Dokumen Pelaksanaan Anggaran
DAK:	Dana Alokasi Khusus
Kades:	Kepala Desa
KK:	Kepala Keluarga
LKMD:	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LSM:	Lembaga Swadaya Masyarakat
MPBM:	Musyawarah Pembangunan Bermitra Masyarakat
LPMD:	Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa

Musrenbangdes:	Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa.
Mendagri:	Menteri Dalam Negeri
NKRI:	Negara Kesatuan Republik Indonesia
NA:	Naskah Akademik
Pansus:	Panitia khusus
Perda:	Peraturan Daerah
Perdes:	Peraturan Desa
Pilkades:	Pemilihan Kepala Desa
Perppu:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PKK:	Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga
PP:	Peraturan Pemerintah
RUU :	Rancangan Undang-undang
RDPU:	Rapat Dengar Pendapat
RKA:	Rencana Kerja dan Anggaran
RT/RW:	Rukun Tangga (RT), Rukun Warga (RW)
Pilkada:	Pemilihan Kepala Daerah
Pemilu:	Pemilihan Umum
PKK:	Pendidikan Kesejahteraan Keluarga
SDM:	Sumber Daya Manusia
SID:	Sistem Informasi Desa
Sekdes:	Sekretaris Desa
SKPD:	Satuan Kerja Perangkat Daerah
SLT:	Subsidi Langsung Tunai
STOK:	Susunan Organisasi Pemerintah Kelurahan
UU:	Undang-Undang



SARKAWI, SH.,MH., lahir di Banteng Keselet, Desa Taman Indah, Kecamatan Pringgarata, Kabupaten Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat pada tahun 1980. Pendidikan Sekolah Dasar selesai pada Tahun 1993 di SDN Banteng Keselet, Madrasah Tsanawiyah di MTs Darussiddiqien NW Mertak Paok dan MTs Qomarul Huda Bagu pada Tahun 1996, kemudian melanjutkan studi di MAN II Mataram pada tahun 1999, Sarjana (S1) Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Mataram (UNRAM) Tahun 2005, dan Program Magister (S2) Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Mataram pada Tahun 2008. Saat ini Penulis aktif sebagai Dosen di Fakultas Hukum Universitas Mataram, yang diangkat pada tahun 2008 bagian Hukum Tata Negara. Mata kuliah yang telah dan sedang diajarkan sampai saat ini antara lain: (1) Hukum Administrasi Negara (HAN); (2) Ilmu Negara; (3) Hukum Tata Negara (HTN); (4) Hukum Tata Ruang dan Perizinan (HTRP); (5) Hukum Pajak; (6) Hukum Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa; (7) Teknik Perundang-undangan; (8) Hukum Kependudukan dan Keimigrasian; (9) Perbandingan Hukum Tata Negara; (10) Hukum Adat; (11) Pendidikan Kewarganegaraan; (12) Hukum Acara PTUN dan MK; dan (13) Paktek Peradilan TUN. Disamping mengajar, Penulis diangkat sebagai Kepala UPT. Unram Press dan Kepala Badan Pengelola Usaha (BPU) Unram 2021-2022.

Dalam bidang sosial penulis telah membangun: (1) Yayasan Pendidikan dan Pembangunan Bangun Bangsa (YBB) tahun 2007; (2) Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) tahun 2007; (3) Taman Pendidikan Al-Qur'an (TPA) tahun 2007; (4) Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) dan Taman Bacaan Masyarakat (TBM) tahun 2008, Koperasi Serba Usaha Bangun Bangsa tahun 2009, Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dengan jurusan otomotif dan komputer tahun 2010, CLC (*computer and Language course*) berdiri tahun 2011, Majelis Ta'lim tahun 2011, Asuhan Keluarga (AK) berdiri tahun 2012, dan lain-lain.

Karya Penulis berupa buku yang telah dipublikasikan melalui media elektronik dan cetak antara lain: (1) Buku Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat untuk Pembangunan Kepentingan Umum (ISBN: 978-602-19921-8-0); (2) Buku Hukum Administrasi Negara (HAN) (ISBN: 978-602-14552-3-4); (3) Buku Hukum Pemerintahan Daerah (Perspektif Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (Januari 2014); (4) Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Lombok Utara (ISBN:978-602-14552-5-8); (5) Buku Perbandingan Hukum Tata Negara (ISBN: 978-602-14552-6-5); (6) Buku Hukum Teknik Perundang-Undangan (ISBN: 978-602-6822-13-0); (7) Buku Ajar: Teknik Perundang-Undangan (ISBN: 978-602-6822-20-8); (8) Buku Ajar: Perbandingan Hukum Tata Negara (ISBN: 978-602-6822-27-7); (9) Buku Kewarganegaraan (ISBN: 978-602-6822-21-5); (10) Buku Ajar: Hukum Administrasi Negara (ISBN: 978-602-6822-25-3); (11) Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (ISBN: 978-602-6822-27-7); (12) Buku ajar: Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (978-602-6640-14-7); (13) Hukum Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa (ISBN: 978-602-6822-69-7); (14) Hukum Pajak (ISBN: 978-602-6640-94-9); (15) Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (978-623-6592-23-6); (16) Hukum Tata Negara Suatu Pengantar Kuliah; dan saat ini buku yang ke 17 Hukum Pemerintahan Desa dan Kelurahan.



PENERBIT UPT. MATARAM UNIVERSITY PRESS
Jl. Pemuda Nomor 33 Telp. (0370) 633007, Mataram 83125
Email : upt.mataramuniversitypress@gmail.com
Website : <http://uptpress.unram.ac.id/>

ISBN: 978-623-5301-25-9



978-623-5301-25-9