

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Otonomi Desa

2.1.1 Desa

Secara historis, desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang penting. Dengan tingkat keragaman yang tinggi, membuat desa merupakan wujud bangsa yang paling konkret.² Pengaturan mengenai desa di Indonesia telah ada sejak zaman kolonial. *Inlandshe Gemeente Ordonantie* (IGO) diberlakukan untuk Jawa dan Madura serta *Inlandshe Gemeente Ordonantie voor Buitengewesten* (IGOB) untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Madura.

Pemerintah desa di Pulau Jawa pada waktu itu terdiri dari lurah, bahoe, lebe, kabayan dan kamitua. Mereka adalah golongan pendiri desa yang dikepalai oleh lurah. Lapisan ini mendapat keistimewaan dalam penguasaan tanah. Tanah-tanah ini biasanya disebut bebau atau desa (tanah jabatan) yang didapat selama mereka menduduki jabatan-jabatan tersebut. Mereka juga mendapat hak-hak istimewa dari pemerintah kolonial karena tanah perkebunan yang dipakai pemerintah kolonial berasal dari lapisan pemerintah desa ini, selain itu pemerintah desa juga

² HAW. Widjaja, *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm 4

menjadi andalan bagi perekrutan tenaga kerja perkebunan. Hak istimewa yang diperoleh pemerintah desa misalnya seperti tanah yang dikuasainya terbebas dari cultuurdienst (bekerja untuk menanam tanaman ekspor). Untuk menghasilkan uang, para pamong desa tersebut mempekerjakan penduduk desanya untuk mengolah tanah desa miliknya atau dapat juga menyewakan tanah desa kepada orang lain.

Pola penguasaan tanah pada masa penjajahan kolonial ini sesungguhnya berbeda dengan pranata tradisional sebelum Belanda menjejakkan kaki di Indonesia. Kala itu, raja adalah penguasa mutlak atas tanah. Tanah desa pada masa itu merupakan tanah gaji yang diberikan raja untuk dikelola oleh pejabat. Dari hasil bumi tanah tersebut, sebagian hasilnya diberikan kepada kas kerajaan. Pejabat kemudian menyuruh orang untuk mengelola tanah desa. Pengelola tanah desa ini disebut *bêkêl*. Dalam perkembangannya, menjadi kepala desa yang bertindak sebagai penghubung antara masyarakat petani dan penguasa. *Bêkêl* berhak mendapat $\frac{1}{5}$ (seperlima) bagian dari hasil sawah tanah desa, sementara itu $\frac{2}{5}$ untuk raja dan $\frac{2}{5}$ untuk pejabat.

Seperlima bagian yang diterima *bêkêl* inilah yang diduga kuat berubah menjadi tanah desa milik desa. Pengaturan IGO dan IGOB ini milik pemerintah kolonial ini bertahan cukup lama dan baru diganti dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja. Kesamaan antara IGO dan IGOB dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 yakni sama-sama memandang desa sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum (*volkgemeenschappen*) memiliki hak ada istiadat dan asal usul sehingga nama dan bentuk desa tidak diseragamkan.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, peraturan perundang-undangan mengenai desa diubah dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 mengadakan penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional. Selain itu, administrasi desa dipisahkan dari hak adat istiadat dan hak asal usul. Desa diharuskan mengikuti pola yang baku dan seragam sedangkan hak otonomi untuk mengatur diri sendiri ditiadakan.

Setelah terjadi reformasi, pengaturan mengenai desa diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang secara nyata mengakui otonomi desa dimana otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Selain itu, terjadi perubahan dalam aspek pemerintahan desa. Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa sebagai unsur eksekutif dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai unsur Legislatif. Pengaturan inilah yang tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam pelaksanaan tugasnya, Kepala Desa bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD.

Pengaturan mengenai desa kembali mengalami perubahan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan mengenai desa di dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 kemudian ditindaklanjuti oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Undang-Undang Desa). Dalam hal kewenangan secara prinsipil tidak ada perubahan yang mendasar dalam pengaturan mengenai kewenangan desa. Sama

halnya dengan peraturan sebelumnya, Undang-Undang Desa mendefinisikan desa atau yang disebut dengan nama lain 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.

Perubahan mendasar tampak dalam aspek sistem pemerintahan baik pemerintahan desa maupun terkait hubungannya dengan hierarkhis pemerintahan di atasnya. Menurut Undang-Undang Desa, Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. Untuk meningkatkan pelayanan di dalam Undang-Undang Desa ditegaskan bahwa sekretaris desa akan diisi oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Berdasarkan Undang-Undang Desa, desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa harus memenuhi beberapa syarat, diantaranya jumlah penduduk, luas wilayah, bagian wilayah kerja, perangkat, serta sarana dan prasarana pemerintahan. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada. Desa

yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung. Sementara itu, disisi lain desa juga dapat diubah statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat.

2.1.2 Konsep Otonomi Desa

Widjaja menyatakan bahwa otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian daripemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.³

Dengan dimulai dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan kuat bagi desa dalam mewujudkan “*Development Community*” dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah tetapi sebaliknya sebagai “*Independent Community*” yaitu desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri. Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri termasuk bidang sosial, politik dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik.

³ H.A.W Widjaja, *Op, Cit.*, hlm 165

Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah propinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Desa atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut 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.

Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat. Pengakuan otonomi di desa, Taliziduhu Ndraha menjelaskan sebagai berikut :

- a. Otonomi desa diklasifikasikan, diakui, dipenuhi, dipercaya dan dilindungi oleh pemerintah, sehingga ketergantungan masyarakat desa kepada “kemurahan hati” pemerintah dapat semakin berkurang.
- b. Posisi dan peran pemerintahan desa dipulihkan, dikembalikan seperti sedia kala atau dikembangkan sehingga mampu mengantisipasi masa depan.

Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada desa.

Namun harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Olehkarena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴

2.2 Kewenangan Otonomi Desa

2.2.1 Administrasi Desa

Istilah Administrasi berhubungan dengan kegiatan kerja sama yang dilakukan manusia atau kelompok sehingga tercapai tujuan yang diinginkan. Untuk lebih memahami mengenai Administrasi Pemerintahan Desa, maka penulis akan menjelaskan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan Administrasi, Administrasi Pemerintahan, Administrasi Pemerintahan Desa. Administrasi merupakan penyusunan dan pencatatan data serta informasi secara sistematis dengan maksud untuk menyediakan keterangan serta memudahkan memperoleh kembali secara keseluruhan dan dalam hubungannya satu sama lain. Administrasi merupakan alat untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan sebelumnya, apabila

⁴ H.A.W Widjaja, *Op, Cit.*, hlm 166

administrasi ditelaah lebih dalam, terlihat bermacam-macam cara atau pekerjaan yang dilakukan manusia untuk mencapai tujuan.

Administrasi Pemerintahan berasal dari istilah asing *Administration* (inggris) atau *Bestuurs Administrasi* (Belanda) dapat diartikan sebagai berikut:

- a. fungsi-fungsi pengendalian administrasi oleh badan-badan atau instansi Pemerintah dari segala tingkatan guna melakukan kegiatan untuk mencapai tujuan Pemerintah sesuai dengan wewenang masing-masing seperti ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- b. Penggunaan prinsip-prinsip serta ilmu administrasi Negara oleh badan-badan atau instansi Pemerintah agar terdapat tertib administrasi ialah kegiatan yang berhubungan dengan penyusunan organisasi, pembagian wewenang, hubungan kerja, koordinasi, sinkronisasi, delegasi wewenang, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan sebagainya.

Administrasi Pemerintahan Desa adalah semua kegiatan atau proses yang berhubungan dengan pelaksanaan dari tujuan Pemerintah Desa, di dalam pelaksanaan administrasi Pemerintahan Desa peraturan-peraturan di dalam IGO/IGOB tersebut merupakan landasan mengenai struktur, pembagian tugas dan wewenang serta tanggung jawab Pemerintah Desa, Kepala Desa dan Pamong Desa sejak tahun 1905. Seperti yang kita ketahui Administrasi merupakan kegiatan kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang/organisasi dalam upaya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sama halnya dengan Administrasi Pemerintahan Desa yang merupakan suatu organisasi yang dipimpin

oleh Kepala Desa yang dipilih langsung oleh rakyat dan dibantu oleh perangkat-perangkat Desa lainnya.

Menurut Supriadi dalam bukunya “Desa Kita” mengartikan tentang Administrasi Pemerintahan Desa adalah :

“Semua kegiatan yang bersumber pada wewenang Pemerintah Desa yang terdiri atas tugas-tugas, kewajiban, tanggung jawab dan hubungan kerja, yang dilaksanakan dengan berlandaskan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku, guna menjalankan Pemerintahan Desa”.⁵

Kegiatan Tata Usaha Keuangan Pemerintahan Desa diantaranya yaitu :

- a. Kepala desa berkewajiban mengelola mengenai pendapatan dan pengeluaran keuangan desa.
- b. Mengerjakan pembukuan mengenai pendapatan dan pengeluaran keuangan milik Pemerintah Desa.
- c. Penyusunan anggaran pendapatan dan belanja Desa.
- d. Membuat pertanggungjawaban keuangan desa.
- e. Dan lain sebagainya.

Dari penjelasan di atas, maka penulis menarik kesimpulan Administrasi Pemerintahan Desa adalah proses kegiatan yang dilakukan Pemerintah Desa yang dipimpin oleh Kepala Desa dan dibantu oleh Perangkat-perangkat Desa lainnya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

⁵ Sumitro Maskun, *Pembangunan Masyarakat Desa*, Media Madya Mandala, Yogyakarta, 1993, hlm. 48

2.2.2 Pembangunan Desa

Pembangunan adalah perubahan yang dilakukan secara terencana dan menyeluruh yang dilakukan oleh negara-bangsa dalam rangka memperoleh kemajuan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan. Rencana pembangunan desa pada dasarnya merupakan pedoman bagi pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, dan menjadi satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan daerah kabupaten atau kota. Mengingat akan pentingnya kedudukan rencana pembangunan desa tersebut, maka proses penyusunan perencanaan pembangunan desa tersebut harus dilaksanakan secara demokratis dan partisipatif dengan melibatkan seluruh *stakeholders* desa.

Menurut Kuncoro, pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dengan mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat.⁶ Karena itu dengan penuh keyakinan para pelopor desentralisasi mengajukan sederet panjang alasan dan argumen tentang pentingnya desentralisasi dalam pembangunan.

Menurut Siagian, pembangunan adalah suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan secara berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Lebih jauh lagi dia menyatakan bahwa pembangunan mengandung aspek yang sangat luas salah satunya mencakup pembangunan di bidang politik.⁷

⁶ Mudrajat Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, Erlangga, Jakarta, 2004, hlm. 3

⁷ Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia, Edisi Pertama, Cetakan Sepuluh*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 4

Sumitro Maskun mengartikan pembangunan sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan manusia untuk mempengaruhi masa depannya. Sebaliknya dia mengatakan implikasi dari definisi tersebut yaitu:⁸

1. Pembangunan berarti membangkitkan kemauan optimal manusia baik dan kesejahteraan (*Equity*)
2. Menaruh kepercayaan kepada masyarakat untuk membangun dirinya sendiri sesuai dengan kemampuan yang ada pada dirinya. Kepercayaan ini dinyatakan dalam bentuk kesempatan yang sama kebebasan memilih dan kekuasaan untuk memutuskan (*Empowerment*)
3. Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan untuk membangun secara mandiri (*Sustainability*)
4. Pembangunan berarti mengurangi ketergantungan negara yang satu dengan yang lainnyadan menciptakan hubungan yang salingmenggantungkan dan saling menghormati (*Interdependence*)

Sedangkan menurut Nugroho inti dari pembangunan pada dasarnya adalah pergerakan ekonomi rakyat. Ada pepatah mengatakan bahwa negara dalam kondisi paling berbahaya jika rakyatnya miskin. Kemiskinan mempunyai pengaruh paling buruk kepada setiap sisi kehidupan manusia. Oleh karena itu, tugas pembangunan adalah menanggulangi kemiskinan.⁹ Dengan pemahaman ini dapat dikatakan bahwa inti pembangunan adalah menggerakkan ekonomi agar rakyat mempunyai kemampuan untuk tidak berada dalam kemiskinan. Dalam bahasa politis disebut sebagai "menggerakkan ekonomi rakyat".

⁸ Sumitro Maskun, *Pembangunan Masyarakat Desa*, Media Widya Mandala, Yogyakarta, 2000, hlm. 15

⁹ Randy R. Wrihatnolo, dan Riant Nugroho, *Manajemen Pembangunan Indonesia: Sebuah Pengantar Dan Panduan*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2006, hlm. 24

Pembangunan dapat secara efektif dicapai dengan melihat kekuatan pokok yang harus dibangun dan mengidentifikasi tugas pokok dan fungsi dari lembaga-lembaga strategis pembangunan. Kekuatan pokok yang dibangun oleh Indonesia adalah keunggulan bersaing. Dengan demikian, setiap bidang harus mendukung kearah terbentuknya daya saing ekonomi. Secara khusus prioritas bagi sektor ekonomi adalah membangun daya saing pelaku ekonomi baik secara sektoral maupun secara regional.

Daya dukung ideologi, politik dan hukum adalah implementasi kebijakan otonomi daerah yang taat asas dan penegakkan hukum yang konsisten. Daya dukung di bidang sosial budaya adalah membangun paradigma pendidikan yang mencerdaskan kehidupan bangsa. Tentu saja kesemuanya tidak akan terjadi jika tidak didukung keamanan dan ketertiban yang mantap. Dengan melihat kondisi tersebut, maka strategi untuk pelaku ekonomi/usaha adalah mewajibkan implementasi *good cooperate governance*, dan untuk sektor bukan ekonomi bisnis dengan mewajibkan implementasi *good governance*.

Visi dari pembangunan adalah terwujudnya masyarakat yang maju, mandiri, sejatera, adil, dan setia kepada pancasila dan UUD 1945. Visi ini mempunyai jangka waktu tak terbatas, karena sifat dari "kemajuan" bersifat tergantung dengan waktu. Oleh karena itu, dapat pula disusun visi lima tahunan, dan disesuaikan dengan tantangan dan kebutuhan yang harus dijangkau dalam lima tahun kedepan.

Misi pembangunan tidak berbeda dengan misi dari Negara Indonesia, seperti yang dituangkan dalam pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa

Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dikaitkan dengan konteks kekinian, maka misi pembangunan disempurnakan lagi dengan mencermati kondisi objektif dalam masyarakat yaitu adanya kesenjangan sebagai tantangan pembangunan.

Fokus dari misi pembangunan ini adalah menanggulangi kesenjangan sosial, mempersiapkan kompetisi global, dan menjaga kesinambungan hidup bangsa dengan pola pembangunan untuk rakyat, dilaksanakan oleh rakyat sesuai aspirasi yang tumbuh dari rakyat. Keberhasilan Pembangunan desa juga merupakan wujud adanya efektifitas dan kemampuan serta etos kerja kepala desa dan aparatur pemerintah desa.

Banyak realitas di desa seorang kepala desa tidak memiliki orientasi yang maju dalam menjalankan pemerintahan desa. Hal ini banyak disebabkan banyak pemerintah desa tidak memiliki visi dan misi serta rencana yang kurang strategis untuk menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan pada masyarakat desa dari sosial ekonomi, politik dan fisik.

Pembangunan desa adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata baik dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan usaha, akses terhadap pengambilan keputusan, pembangunan fisik desa, maupun indeks pembangunan manusia.

Pembangunan di desa menjadi tanggungjawab Kepala Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 26 Undang-Undang Desa ditegaskan bahwa Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Kegiatan pembangunan direncanakan dalam forum MUSRENBANGDES, dan hasil dari musyawarah tersebut ditetapkan dalam RKPDES (Renca Kerja Pemerintah Desa) selanjutnya ditetapkan dalam APBDES. Dalam pelaksanaan pembangunan kepala desa dibantu oleh perangkat desa dan dapat dibantu oleh lembaga kemasyarakatan desa.

Konsep pembangunan desa menjelaskan pembangunan masyarakat adalah suatu gerakan untuk memajukan suatu kehidupan yang lebih baik bagi seluruh masyarakat, dengan partisipasi aktif, bahkan jika mungkin dengan swakarsa (inisiatif) masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu bagaimana menggugah dan menumbuh kembangkan partisipasi sangatlah diperlukan untuk proses pembangunan masyarakat itu sendiri (DEPDAGRI).

2.2.3 Kemasyarakatan Desa

Kebudayaan yang terdapat pada masyarakat desa masih tergolong masuk dalam kategori yang belum maju dan masih sederhana. Kebanyakan orang menganggap bahwa masyarakat desa khususnya masyarakat petani masih dianggap secara umum yang mana mereka dianggap seragam atau sama antara masyarakat petani yang satu dengan yang lain. Kenyataannya malah berbanding terbalik dimana masing-masing petani memiliki ciri yang berbeda misalnya saja pada tingkat perkembangan masyarakatnya, jenis tanaman yang ditanam, teknologi atau alat-alat pertanian yang mereka pergunakan, sistem pertanian yang mereka pakai, dan

juga bentuk kondisi fisik geografiknya. Masyarakat petani bisa dibagi menjadi dua yaitu antara masyarakat petani tradisional dan petani modern, yang membedakan antara keduanya adalah bagi kelompok petani yang pertama mereka masih tergantung dan ditentukan oleh alam karena masih rendahnya teknologi dan pengetahuan mereka, produksi yang mereka hasilkan hanya untuk usaha memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan menghidupi keluarganya, dan tidak mengejar keuntungan sedangkan kelompok petani yang ke dua mereka lebih mengutamakan mendapatkan keuntungan, mereka juga menggunakan teknologi dan sistem pengelolaan yang modern dan menanam tanaman yang laku di pasaran.¹⁰

Kebudayaan tradisional masyarakat desa merupakan suatu hasil produk dari besar kecilnya pengaruh alam terhadap masyarakat yang bergantung pada alam itu sendiri. Menurut P. H Landis besar kecilnya pengaruh alam terhadap pola kebudayaan masyarakat desa ditentukan sebagai berikut :¹¹

- a. Sejauh mana ketergantungan mereka terhadap pertanian.
- b. Sejauh mana tingkat teknologi yang mereka miliki.
- c. Sejauh mana sistem produksi yang diterapkan.

Ke tiga faktor diatas menjadikan faktor determinan bagi terciptanya kebudayaan tradisional masyarakat desa yang artinya kebudayaan tradisional akan tercipta apabila masyarakatnya sangat tergantung pada pertanian, tingkat teknologi yang rendah dan produksinya hanya untuk memenuhi kebutuhan keluarga.

¹⁰ Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Pedesaan dan Perkotaan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hlm. 63

¹¹ Ibid, hlm. 66

Pola pemukiman penduduk suatu desa merupakan suatu aspek yang dapat menggambarkan dengan jelas bagaimana keterkaitan antara struktur fisik desa dengan pola kehidupan internal masyarakatnya. Menurut P.H Landis membagi menjadi empat pola pemukiman penduduk yaitu :¹²

a. *The Farm Village Type* (FVT)

Pola pemukiman ini biasanya para keluarga petani atau penduduk tinggal bersama-sama dan berdekatan di suatu tempat dengan lahan pertanian berada di luar lokasi pemukiman.

b. *The Nebulous Farm Type* (NFT)

Pola ini hampir sama dengan pola FVT bedanya disamping ada yang tinggal bersama disuatu tempat terdapat penduduk yang tinggal tersebar di luar pemukiman itu, lahan pertanian juga berada di luar pemukiman itu.

c. *The Arranged Isolated Farm Type* (AIFT)

Pola pemukiman ini dimana penduduknya tinggal disekitar jalan dan masing-masing berada di lahan pertanian mereka dengan suatu *trade center* di antara mereka.

d. *The Pure Isolated Farm Type* (PIFT)

Pola pemukiman ini penduduknya tinggal dalam lahan pertanian mereka terpisah dan berjauhan satu sama lain dengan suatu *trade center*.

2.2.4 Perencanaan Pembangunan Desa

Pembangunan berkembang sesuai dengan perkembangan pemahaman orang tentang tujuan pembangunan. Menurut Said Zainal (2004) Secara umum “pembangunan dimaksudkan untuk mewujudkan kondisi yang lebih baik di masa

¹² Ibid, hlm. 98-99

depan dari pada kondisi yang ada pada waktu sekarang”. Ini mengandung pengertian bahwa masyarakat selalu berada dalam kondisi yang dinamis. Dalam masyarakat yang dinamis, kondisi masa depan itu berada dalam proses perubahan dan perkembangan sepanjang waktu.

Pembangunan desa adalah proses kegiatan pembangunan yang berlangsung di desa yang mencakup seluruh aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat. Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang desa sebagaimana dimaksud pada Pasal 63 ayat (2) “bahwa perencanaan pembangunan desa disusun secara partisipatif oleh pemerintahan desa sesuai dengan kewenangan desa, dan menurut ayat (3) bahwa dalam menyusun perencanaan pembangunan desa wajib melibatkan lembaga kemasyarakatan desa”.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pada Pasal 79 undang-undang ini menyatakan bahwa perencanaan pembangunan desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. Perencanaan Pembangunan Desa 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.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa ditetapkan dengan Peraturan Desa. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah. Program Pemerintah Daerah yang berskala lokal Desa dikoordinasikan dan/atau didelegasikan pelaksanaannya kepada Desa. Perencanaan Pembangunan Desa merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.

Perencanaan pembangunan desa diselenggarakan dengan mengikut sertakan masyarakat Desa. Dalam menyusun perencanaan pembangunan desa, Pemerintah Desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan desa. 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. Prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa 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.

Dalam Perencanaan Pembangunan Partisipatif Desa ada beberapa Prinsip Pembangunan yang harus dilaksanakan. Prinsip – prinsip Pembangunan Partisipatif tersebut yaitu Pemberdayaan, Transparansi, Akuntabilitas, Berkelanjutan, dan Partisipasi. Selain prinsip Pembangunan Partisipatif Desa ada juga harus memiliki tujuan dalam Perencanaan Pembangunan.

2.3 Teori Kewenangan

Setiap pengadilan mempunyai dua kewenangan yaitu kewenangan relatif dan kewenangan absolut.¹³ Kewenangan relatif didasarkan pada seberapa luas wilayah yurisdiksi pengadilan tersebut, biasanya didasarkan pada sebuah keputusan pemerintah. Sebab bisa saja wilayah yurisdiksi sebuah pengadilan bisa mewilayahi satu atau dua buah kabupaten. Sedangkan kewenangan absolut adalah kewenangan yang diberikan UU terkait dengan bidang-bidang perkara yang disengketakan.

Telah dipahami bahwa pilar utama negara hukum adalah asas legalitas, dalam asas tersebut tersirat wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintahan adalah peraturan perundang-undangan.¹⁴ Secara teoritis, terdapat tiga cara memperoleh kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yaitu:

¹³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo, Jakarta, 2006, hlm. 103

¹⁴ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah (kajian politik dan hukum)*, Ghlmia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 101

2.3.1 Pelimpahan Kewenangan dengan Atribusi

Dalam Kamus Istilah Hukum Belanda-Indonesia dikatakan atribusi (*attributie*) bermakna pembagian (kekuasaan), seperti kata *attributie van rechtsmacht* mengandung arti pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (*absolute competentie* atau kewenangan mutlak lawan dari *distributie van rechtsmacht*). Subtansi atribusi adalah menciptakan suatu wewenang dimaksudkan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya.¹⁵ Pemberian kewenangan dalam bentuk atribusi dari pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintah, baik organ pemerintah sudah dibentuk maupun yang dibentuk pada kesempatan itu.

Menurut H.D. Van Wijk atribusi hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang. Sedangkan pembentuk undang-undang diwakilkan organ-organ pemerintah yang berhubungan dengan kekuasaan dilaksanakan secara bersama. Pendelegasian kekuasaan didasarkan pada amanat suatu konstitusi yang dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah, yang tidak didahului oleh suatu pasal dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut. Dalam hal ini berbeda dengan delegasi, kewenangan terjadi karena pendelegasian diamanatkan oleh undang-undang atau peraturan pemerintah dan didahului oleh suatu pasal dalam undang-undang untuk dilanjutkannya. Kewenangan atribusi hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang (legislator) yang orsinil. Hal yang sama, seperti tertuang dalam *Algement Bepalinge van Administratief Recht*, kewenangan

¹⁵ N.E. Algra, H.R.W. Gokkel, Saleh Adiwinata, Boerhanoeddin, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, Binacipta, Jakarta, 2003, hlm. 38

atribusi yaitu undang-undang (dalam arti material) menyerahkan wewenang-wenang tertentu kepada organ tertentu.¹⁶

2.3.2 Pelimpahan Kewenangan dengan Delegasi

Kewenangan dengan delegasi adalah penyerahan dari pejabat yang tinggi kepada yang lebih rendah berdasarkan ketentuan hukum. Pelimpahan kewenangan dengan delegasi harus didasarkan pada ketentuan hukum, karena dalam keadaan tertentu pemberi kewenangan dapat menarik kembali wewenang yang didelegasikan. Karena pelimpahan kewenangan dengan cara delegasi bukan pembebasan sepenuhnya, tetapi untuk peringanan dari suatu beban kerja.¹⁷

Beebeda dengan kewenangan atribusi, kewenangan dengan delegasi dituntut adanya dasar hukum sehingga pelimpahan kewenangan itu dapat ditarik kembali oleh pendelegans. Pelimpahan wewenang oleh organ pemerintah kepada organ lain untuk mengambil keputusan dengan tanggung jawab sendiri. Dikonstantir oleh Ridwan HR bahwa dalam penyerahan wewenang melalui delegasi ini, pemberi wewenang telah lepas dari tanggung jawab hukum atau dari tuntutan pihak ketiga jika dalam penggunaan wewenang itu menimbulkan kerugian pada pihak lain.¹⁸

Pelipahan wewenang pemerintahan dalam bentuk delegasi terdapat syarat-syarat sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan HR dalam Philip M. Hajon sebagai berikut:¹⁹

¹⁶ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 106

¹⁷ Agussalim Andi Gadjong, *Op, Cit.*, hlm. 87

¹⁸ Ridwan HR. *Op.Cit.*, hlm. 106

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 107

- a. Delegasi harus bersifat definitif, delegans tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan.
- b. Delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan (*beleidstegel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Syarat-syarat yang dikemukakan oleh Philip M. Hajon menunjukkan bahwa pelimpahan kewenangan dengan cara delegasi hanya terbatas pada peringanan atas suatu beban kerja. Ini berarti penerima pendelegasian bertanggung jawab atas secara yuridis bertanggung jawab atas segala perbuatan hukum yang dilakukan.

Heinrich membedakan *delegation* atas *primare delegation* dan *sekundare deligation*. Pada *primare delegation* berhubungan dengan keluasan kewenangan yang dapat berkurang atau bertambah, sedangkan pada *sekundare delegation* berhubungan dengan bentuk kewenangan yang bisa *zelfstanding* atau *alfhahelijk*. Pelimpahan kewenangan dengan delegasi dapat dalam bentuk pendelagasian yang meliputi keseluruhan kompetensi tertentu dari pihak yang mendelegasikan (*totale delegation*), dapat juga dalam bentuk pendelegasian sebagian kompetensi (*partielle delegation*).²⁰

²⁰ Andi Gadjong, *Op.Cit.*, hlm. 105

Hans Petres memberikan batas-batas yang berdasarkan atas hukum positif bagi pendelegasian, yaitu²¹ (1) jika suatu kewenangan berdasarkan atas sesuatu sumber hukum yang lebih tinggi daripada yang dikuasai oleh yang mendelegasikan, (2) terletak dalam asas bahwa tak ada suatu organ boleh mendelegasikan keseluruhan kompetensinya, juga tidak mengenai bagian-bagian yang pokok dari padanya kepada lain alat perlengkapan.

2.3.3 Pelimpahan Kewenangan dengan Mandat

Pelimpahan kewenangan dengan mandat berbeda dengan kewenangan atribusi maupun kewenangan delegasi. Mandat adalah suatu bentuk pemberi kewenangan oleh mandans dalam pergaulan hukum besifat perintah. Menurut HD van Wijk/Willem Konijnembelt mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Sejalan dengan pendapat van Wijk/Willem Konijnembelt tersebut menurut Henrich dalam Agussalim Andi Gadjong, mandapat merupakan suruhan (*opdrach*) pada suatu organ untuk melaksanakan kompetensinya sendiri, maupun tindakan hukum oleh mandans memberikan kuas penuh (*volmacht*) kepada sesuatu subyek lain untuk melaksanakan kompetensi atas nama mandans. Jadi penerima mandat bertindak atas nama orang lain. Sementara Lubberdink dalam Agussalim Andi Gadjong, pertanggungjawaban untuk pelaksanaan wewenang tetap pada mandans, sebab pemberi kuasa yang memberikan petunjuk, baik yang umum maupun petunjuk khusus kepada masyarakat.²²

²¹ Ibid.

²² Agussalim Andi Gadjong, *Op.Cit.*, hlm. 106-107

Menurut Bothlingk dalam hukum tata negara mandat dapat diartikan sebagai perintah yang diberikan oleh seorang pejabat atas nama jabatannya atau golongan jabatannya kepada pihak ketiga untuk melaksanakan (sebagian) tugas pejabat itu atgas jabatan atau golongan jabatan. Dengan tidak memindah-tangankan kewenangan, pemegang jabatan tetap berwenang bertindak atas nama jabatannya, hanya dengan permbertian mandat, ada pihak ketiga (mandataris) yang memperoleh kewenangan yang sama.²³

Pandangan yang sama dekemukakan oleh F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek dalam Ridwan HR mandat tidak terkait dengan penyerahan atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apa pun, yang hanya adalah dalam hubungan internal. Sedangkan dalam arti yuridis wewenang dan tanggung jawab ada ditangan mandans.²⁴ Kedua pandangan tersebut menunjukkan bahwa pelimpahan wewenang hanya melalui dua cara, yaitu dengan cara atrubusi dan delegasi.

²³ Harun Alrasyid, *Pengesian Jabatan Presiden (Sejak Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1945 sampai Sidang Majelis Permusyawaratan 1993)*, Disertasi Ilmu Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 87

²⁴ Ridwan HR. *Op.Cit.*, hlm. 106