

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Kewenangan

Pengertian kewenangan menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Berbicara kewenangan memang menarik, karena secara alamiah manusia sebagai makhluk sosial memiliki keinginan untuk diakui ekstensinya sekecil apapun dalam suatu komunitasnya, dan salah satu faktor yang mendukung keberadaan ekstensi tersebut adalah memiliki kewenangan.⁹

Secara pengertian bebas kewenangan adalah hak seorang individu untuk melakukan sesuatu tindakan dengan batas-batas tertentu dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu¹⁰. Sementara berbicara tentang sumber-sumber kewenangan, maka terdapat 3 (tiga) sumber kewenangan yaitu :

- a. Sumber Atribusi yaitu pemberian kewenangan pada badan atau lembaga/pejabat Negara tertentu baik oleh pembentuk Undang-Undang Dasar maupun pembentuk Undang-Undang. Sebagai contoh: Atribusi kekuasaan presiden dan DPR untuk membentuk Undang-Undang.

⁹ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Sarjana*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm 33.

¹⁰ *Ibid.*

- b. Sumber Delegasi yaitu penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari badan/lembaga pejabat tata usaha Negara lain dengan konsekuensi tanggung jawab beralih pada penerima delegasi. Sebagai contoh Pelaksanaan persetujuan DPRD tentang persetujuan calon wakil kepala daerah.
- c. Sumber Mandat yaitu pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab masih dipegang oleh sipemberi mandat. Sebagai contoh: Tanggung jawab memberi keputusan-keputusan oleh menteri dimandatkan kepada bawahannya.

Dari ketiga sumber tersebut maka merupakan sumber kewenangan yang bersifat formal, sementara dalam aplikasi dalam kehidupan sosial terdapat juga kewenangan informal yang dimiliki oleh seseorang karena berbagai sebab seperti: Kharisma, kekayaan, kepintaran, ataupun kelicikan. Tapi pada kesempatan ini, akan lebih banyak berbicara tentang kewenangan yang bersifat formal dan berkaitan erat dengan konsep hubungan pemerintah pusat dan daerah.

2.2 Pengertian Desa

Desa sebagai tempat tinggal kelompok masyarakat tertentu ditimbulkan oleh berbagai unsur, yaitu :

- a. Sifat manusia sebagai makhluk sosial;
- b. Unsur kejiwaan;
- c. Alam sekeliling manusia;
- d. Kepentingan yang sama;
- e. Bahaya dari luar.

Terjalin hubungan antar individu dalam kelompok masyarakat tersebut yang melandasi hubungan kekerabatan, tempat tinggal dan kesamaan kepentingan. Dalam desa tersebut terdapat adanya kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya

kesatuan masyarakat hukum, adat istiadat, dan kebiasaan yang masih hidup dan tetap diakui. Menurut Prof. Ter Haar, yang dimaksud dengan masyarakat hukum yaitu suatu lingkungan kehidupan penduduk yang mempunyai tata susunan sebagai berikut:

- a. Tata susunan kekal;
- b. Mempunyai harta kekayaan sendiri (wilayah dan sumber kehidupan dan pendapatan);
- c. Mempunyai pengurus sendiri;
- d. Merupakan suatu unit atau suatu kesatuan yang kompleks terhadap pihak luar.

Sedangkan menurut Hazairin, masyarakat-masyarakat hukum adat seperti desa di Jawa, marga di Sumatera Selatan, nagari di Minangkabau, kuria di Tapanuli, wanua di Sulawesi Selatan adalah kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya. Bentuk hukum kekeluargaannya (patrilineal, matrilineal, atau parental) mempengaruhi sistem pemerintahannya terutama berlandaskan atas pertanian, peternakan, perikanan, dan pemungutan hasil hutan dan hasil air, ditambah sedikit juga perburuan binatang liar, pertambangan dan kerajinan tangan. Semua anggotanya sama dalam hak dan kewajibannya. Penghidupan mereka berciri komunal, di mana gotong-royong, tolong-menolong, serasa dan semalu mempunyai peranan yang besar.

Adanya sejumlah penduduk dalam suatu wilayah atau tempat tinggal yang permanen, biasanya mempunyai ikatan solidaritas yang sangat kuat sebagai pengaruh kesatuan wilayah tempat tinggal. Keadaan ini menyebabkan pola tata masyarakat desa mempunyai ciri khas yaitu masyarakat komunal. Manusia dalam masyarakat tersebut merupakan makhluk dalam ikatan kemasyarakatan yang erat dan kekal. Kondisi ini dapat dilihat dari:

- a. Hukum adat itu memandang masyarakat sebagai paguyuban, yaitu kehidupan bersama telah ada dan manusia memandang lainnya sebagai tujuan;
- b. Hubungan manusia menghadapi manusia lainnya dilakukan dengan perasaan dan segala sentimennya.

Istilah desa secara eksplisit tercantum dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu terdapat dalam Pasal 7 Angka 43. Dalam undang-undang tersebut yang dimaksud dengan desa yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut 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.

Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, desa merupakan sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan, kampung, dusun. Dan pedesaan merupakan daerah pemukiman yang sangat dipengaruhi oleh kondisi tanah, iklim, dan air sebagai syarat penting bagi terwujudnya pola-pola kehidupan agraris penduduk di daerah itu.

2.3 Pemerintahan Desa

2.3.1 Pengertian Pemerintahan Desa

Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Desa terdiri dari Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)¹⁵. Pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Sedangkan BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa. Mengenai susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa ditetapkan dengan peraturan desa.

2.3.2 Kepala Desa

Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Kepala desa mempunyai wewenang:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
- b. Mengajukan rancangan peraturan desa;
- c. Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APBD Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
- e. Membina kehidupan masyarakat desa;
- f. Membina perekonomian desa;

- g. Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- h. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- i. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kepala Desa mempunyai kewajiban¹¹:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme;
- f. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa;
- g. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- h. Menyelenggarakan administrasi pemerintah desa yang baik;
- i. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa;
- j. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;
- k. Mendamaikan perselisihan masyarakat di desa;
- l. Mengembangkan pendapatan masyarakat;
- m. Membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat

¹¹ *Ibid.*, hlm 27.

istiadat;

- n. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa; dan
- o. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Secara administratif, 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 masyarakat¹².

Laporan penyelenggaraan pemerintahan desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD disampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD. Laporan penyelenggaraan pemerintah desa kepada masyarakat, dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada pengumuman atau diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa, radio komunitas atau media lainnya¹³.

Kepala Desa dilarang :

- a. Menjadi pengurus partai politik;
- b. Merangkap jabatan sebagai Ketua dan/atau Anggota BPD;
- c. Merangkap jabatan sebagai Anggota DPRD;
- d. Terlibat dalam kampanye pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pemilihan kepala daerah;
- e. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat lain;
- f. Melakukan kolusi, korupsi dan nepotisme, menerima uang, barang dan/jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan

¹² Rudy, *Op.Cit.*, hlm 88.

¹³ *Ibid.*

yang akan dilakukannya;

- g. Menyalahgunakan wewenang; dan
- h. Melanggar sumpah/janji jabatan.

Kepala Desa berhenti, karena :

- a. Meninggal dunia;
- b. Permintaan sendiri;
- c. Diberhentikan.

Kepala Desa diberhentikan karena :

- a. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
- b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
- c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala desa;
- d. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan;
- e. Tidak melaksanakan kewajiban kepala desa; dan
- f. Melanggar larangan bagi kepala desa.

2.3.3 Badan Permusyawaratan Desa

Berdasarkan pada Pasal 1 butir (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain (Lembaga Himpun Pemekonan) adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Berdasarkan pada Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi Membahas dan menyepakati

Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Badan Permusyawaratan Desa atau BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya¹⁴.

Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, dan kemampuan desa. BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

BPD mempunyai wewenang :

- a. Membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa;
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa;
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa;
- d. Membentuk panitia pemilihan kepala desa;
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan
- f. Menyusun tata tertib BPD.

¹⁴ AH. Nasution, *Perencanaan dan Pengendalian Produksi*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008, hlm 105.

Berdasarkan Pasal 61 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya 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.

Berdasarkan Pasal 62 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, 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.

Selain hak, anggota BPD juga mempunyai kewajiban :

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa;
- c. Mempertahankan dan memelihara hukum nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- d. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- e. Memproses pemilihan kepala desa;
- f. Mendahulukan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- g. Menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat; dan
- h. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan.

Pimpinan dan Anggota BPD menerima tunjangan sesuai dengan kemampuan keuangan desa. Tunjangan pimpinan dan anggota BPD ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Untuk kegiatan BPD disediakan biaya operasional sesuai kemampuan keuangan desa yang dikelola oleh Sekretaris BPD.

Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. Selain itu juga, pimpinan dan anggota BPD dilarang :

- a. Sebagai pelaksana proyek desa;
- b. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat lain;
- c. Melakukan korupsi, kolusi, nepotisme dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- d. Menyalahgunakan wewenang; dan
- e. Melanggar sumpah/janji jabatan.

BPD sebagai suatu lembaga perwakilan di desa berfungsi sebagai perencana segala hal yang berkaitan dengan pembangunan di desa, kemudian sepenuhnya akan dilaksanakan oleh kepala desa sebagai eksekutif di desa melalui sebuah mekanisme kontrol dari BPD hingga pada penerimaan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pada BPD. Sebagai prinsip dasar yang diperhatikan bahwa lembaga perwakilan tersebut adalah milik rakyat, maka rakyatlah yang akan menentukan urusan-urusan apa saja yang akan sebaiknya diatur.¹⁵

2.3.4 Perangkat Desa

Perangkat desa bertugas membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dengan demikian, perangkat desa bertanggungjawab kepada kepala desa.

Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Perangkat desa lainnya terdiri dari :

- a. Sekretariat desa;
- b. Pelaksana teknis lapangan;
- c. Unsur kewilayahan.

Jumlah perangkat desa disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan, yaitu:

- a. Berpendidikan paling rendah lulusan SMU atau sederajat;
- b. Mempunyai pengetahuan tentang teknis pemerintahan;
- c. Mempunyai kemampuan di bidang administrasi perkantoran;

¹⁵ *Ibid.*, hlm 106.

- d. Mempunyai pengalaman di bidang administrasi keuangan dan di bidang perencanaan;
- e. Memahami sosial budaya masyarakat setempat; dan
- f. Bersedia tinggal di desa yang bersangkutan.

Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota. Perangkat desa lainnya diangkat oleh kepala desa dari penduduk desa dengan keputusan kepala desa. Usia perangkat desa paling rendah 20 (dua puluh) tahun dan paling tinggi 60 (enam puluh) tahun.¹⁶

2.4 Otonomi Desa

Widjaja menyatakan bahwa otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. 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.

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan kemudian disempurnakan dengan 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

¹⁶ Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusatama, 2005, hlm 154.

sosial, politik dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik.

Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah provinsi 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 sediakala 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 tanggung jawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karena 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.

Semangat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang yang meletakkan posisi desa berada di bawah Kabupaten tidak koheren dan konkruen dengan nafas lain dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul¹⁷. Pengakuan pada kewenangan asal-usul ini menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang menganut prinsip pengakuan (rekognisi). Konsekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat

¹⁷ *Ibid.*

setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada desa.

Adanya dua prinsip/asas dalam pengaturan tentang desa tentu saja menimbulkan ambivalensi dalam menempatkan kedudukan dan kewenangan desa. Pertanyaan yang paling mendasar adalah apakah desa memiliki otonomi? Ketidakjelasan kedudukan dan kewenangan desa dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 membuat Undang-Undang tersebut belum kuat mengarah pada pencapaian cita-cita Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Sejak lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, otonomi (kemandirian) desa selalu menjadi bahan perdebatan dan bahkan menjadi tuntutan riil di kalangan asosiasi desa (sebagai representasi desa), tetapi sampai sekarang belum terumuskan visi bersama apa makna otonomi desa¹⁸.

Permasalahan dalam memaknai otonomi desa ini pun sebenarnya terkait dengan batasan institusional dikarenakan posisi desa yang sudah baku ditetapkan oleh Undang-Undang 23 Tahun 2014 sebagai desa administratif. Format bakunya adalah desa administratif yang tentu bukan desa adat yang mempunyai otonomi asli (*self governing community*) dan bukan juga desa otonom (*local self government*) seperti daerah otonom. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak menempatkan desa pada posisi yang otonom, dan tidak membolehkan terbentuknya desa adat sendirian tanpa kehadiran desa administratif¹⁹.

Posisi desa administratif ini membawa konsekuensi atas keterbatasan kewenangan desa, terutama pada proses perencanaan dan keuangan. Kewenangan asal-usul (asli) susah diterjemahkan dan diidentifikasi karena keberagamannya. Kewenangan dalam bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan oleh/dari

¹⁸ AH. Nasution, *Op.Cit.*, hlm. 107.

¹⁹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: PT Alumni, 2008, hlm 76.

kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota dan mengandung banyak beban karena tidak disertai dengan pendanaan yang semestinya. Keterbatasan kewenangan itu juga membuat fungsi desa menjadi terbatas dan tidak memberikan ruang gerak bagi desa untuk mengurus tata pemerintahannya sendiri²⁰.

Gagasan utama desentralisasi pembangunan adalah menempatkan desa sebagai entitas yang otonom dalam pengelolaan pembangunan. Dengan demikian, perencanaan desa dari bawah ke atas (*bottom up*) juga harus ditransformasikan menjadi *village self planning*, sesuai dengan batas-batas kewenangan yang dimiliki oleh desa. Desentralisasi pembangunan identik dengan membuat perencanaan pembangunan cukup sampai di desa saja. Desa oleh karenanya mempunyai kemandirian dalam perencanaan pembangunan tanpa instruksi dan intervensi oleh pemerintah supradesa. Disinilah kemudian peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau yang disebut dengan nama lain, sebagai lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggara pemerintahan desa. BPD inilah yang harus menjadi motor penggerak otonomi desa, Otonomi desa setidaknya harus melingkupi pada tiga asas hak asal-usul, yaitu:

- a. pengakuan terhadap susunan asli;
- b. pengakuan terhadap sistem norma/pranata sosial yang dimiliki dan berlaku; serta,
- c. pengakuan terhadap basis material yakni ulayat serta aset-aset kekayaan desa (*property right*). Dengan demikian, sebenarnya otonomi desa ini bisa diimplementasikan dengan baik dalam kerangka desa adat, bukan desa

²⁰ *Ibid.*

administratif.

Gagasan otonomi desa sebenarnya mempunyai relevansi (tujuan dan manfaat) sebagai berikut :

- a. Memperkuat kemandirian desa sebagai basis kemandirian NKRI;
- b. Memperkuat posisi desa sebagai subyek pembangunan;
- c. Mendekatkan perencanaan pembangunan ke masyarakat;
- d. Memperbaiki pelayanan publik dan pemerataan pembangunan;
- e. Menciptakan efisiensi pembiayaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan lokal;
- f. Menggairahkan ekonomi lokal dan penghidupan masyarakat desa;
- g. Memberikan kepercayaan, tanggungjawab dan tantangan bagi desa untuk membangkitkan prakarsa dan potensi desa;
- h. Menempa kapasitas desa dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan;
- i. Membuka arena pembelajaran yang sangat berharga bagi pemerintah desa, lembaga-lembaga desa; dan masyarakat
- j. Merangsang tumbuhnya partisipasi masyarakat lokal.

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 setempat²¹.

Sesuai Pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

²¹ *Ibid.*

Kepala Desa berwenang:

- a. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan desa;
- b. mengangkat dan memberhentikan perangkat desa;
- c. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
- d. menetapkan Peraturan Desa;
- e. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f. membina kehidupan masyarakat Desa;
- g. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa.

2.5 Peraturan Desa

Pasal 69 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa mengatur mengenai peraturan desa sebagai berikut:

- (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 mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa.
- (5) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 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 lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi.
- (8) Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas 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 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa mengatur sebagai berikut:

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

Berdasarkan penjelasan mengenai peraturan desa butir ke (7) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur bahwa Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa.

Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, Peraturan Desa 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 Desa; dan
- e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender.

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.

Peraturan Desa yang mengatur kewenangan Desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan berskala lokal Desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat Desa

dan Badan Permusyawaratan Desa. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan Peraturan Desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat Desa setempat mengingat Peraturan Desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat Desa.

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. Jenis peraturan yang ada di Desa, selain Peraturan Desa adalah Peraturan Kepala Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa.

Berdasarkan Pada Pasal 1 Butir (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa disebutkan bahwa pengertian Peraturan Desa adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dengan persetujuan dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Dalam membuat suatu rancangan Peraturan Desa, Kepala Desa dibantu oleh perangkat desa dan memperoleh masukan dari berbagai elemen masyarakat tentang hal-hal yang perlu diatur. Setelah mendapat berbagai masukan dari masyarakat, Kepala Desa menyusun draft Peraturan Desa dan diserahkan kepada Badan Permusyawaratan Desa yang akan melaksanakan rapat guna membahas draft tersebut. Badan Permusyawaratan Desa yang terbentuk dari berbagai perwakilan elemen masyarakat tersebut tidak langsung menerima draft yang diajukan oleh Kepala

Desa, tetapi dibahas dengan alur musyawarah, sehingga Peraturan Desa yang ditetapkan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya.

Peraturan Desa yang ditetapkan oleh Badan Permusyawaratan Desa memuat tentang:

- a. Peraturan yang bersifat mengatur;
- b. Segala sesuatu yang menyangkut kepentingan masyarakat desa;
- c. Segala sesuatu yang menimbulkan beban bagi keuangan desa.

Draft Peraturan Desa tersebut diajukan pada Badan Permusyawaratan Desa untuk pengambilan keputusan dengan berdasarkan masukan dari masyarakat dan merupakan tanggung jawab Badan Permusyawaratan Desa.

2.5.1 Manfaat Peraturan Desa

Adapun manfaat dari Peraturan Desa, yaitu:

1. Sebagai pedoman kerja bagi semua pihak dalam penyelenggaraan kegiatan di desa.
2. Terciptanya tatanan kehidupan yang serasi, selaras dan seimbang di desa.
3. Memudahkan pencapaian tujuan.
4. Sebagai acuan dalam rangka pengendalian dan pengawasan.
5. Sebagai dasar pengenaan sanksi atau hukuman.
6. Mengurangi kemungkinan terjadinya penyimpangan atau kesalahan.

2.5.2 Penyusunan Peraturan Desa

Penyusunan Peraturan Desa dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa dibedakan menjadi penyusunan Peraturan Desa oleh Kepala Desa dan penyusunan Peraturan Desa oleh Badan Permusyawaratan Desa.

Pasal 6 mengatur tentang penyusunan Peraturan Desa oleh Kepala Desa, sebagai berikut:

- (1) Penyusunan rancangan Peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa.
- (2) Rancangan Peraturan Desa yang telah disusun, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa dan dapat dikonsultasikan kepada camat untuk mendapatkan masukan.
- (3) Rancangan Peraturan Desa yang dikonsultasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diutamakan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat yang terkait langsung dengan substansi materi pengaturan.
- (4) Masukan dari masyarakat desa dan camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan Pemerintah Desa untuk tindaklanjut proses penyusunan rancangan Peraturan Desa.
- (5) Rancangan Peraturan Desa yang telah dikonsultasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan Kepala Desa kepada Badan Permusyawaratan Desa untuk dibahas dan disepakati bersama.

Pasal 7 mengatur tentang penyusunan Peraturan Desa oleh Badan Permusyawaratan Desa, sebagai berikut:

- (1) BPD dapat menyusun dan mengusulkan rancangan Peraturan Desa.

- (2) Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kecuali untuk rancangan Peraturan Desa tentang rencana pembangunan jangka menengah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang rencana kerja Pemerintah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang APBDes dan rancangan Peraturan Desa tentang laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDes.
- (3) Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diusulkan oleh anggota BPD kepada pimpinan BPD untuk ditetapkan sebagai rancangan Peraturan Desa usulan BPD.