

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Balai Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Lampung

Melihat keadaan masyarakat yang masih memiliki kemampuan yang rendah di dalam bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, pengetahuan organisasi pengembangan desa dan lain-lain, maka perlu diberdayakan masyarakat desa agar terwujudnya kemampuan dan kemandirian masyarakat untuk berkembang menuju masyarakat maju dan sejahtera. Untuk itu perlu dibentuk Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2000 sebagaimana dirubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 49 Tahun 2012 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa di Yogya dan Lampung.

Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa merupakan Unit Pelaksana Teknis di bidang pemberdayaan masyarakat dan desa yang berada di bawah dan bertanggung-jawab kepada Direktur Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.¹ Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Lampung dipimpin oleh seorang Kepala.²

Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Lampung mempunyai tugas

¹ Pasal 1 Ayat (1) Permendagri Nomor 49 Tahun 2012 Tentang Tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa di Yogya dan Lampung

² Pasal 1 Ayat (2) Permendagri Nomor 49 Tahun 2012 Tentang Tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa di Yogya dan Lampung

melaksanakan kegiatan pelatihan bagi masyarakat yang meliputi kader pembangunan, perangkat pemerintahan, anggota badan permusyawaratan, pengurus lembaga masyarakat dan para warga masyarakat desa dan kelurahan sesuai kebijakan yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.³

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

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

Berdasarkan hal itu maka pemberdayaan pada hakikatnya mempunyai dua makna spesifik yaitu, pertama: meningkatkan kemampuan masyarakat melalui

³ Pasal 2 Permendagri Nomor 49 Tahun 2012 Tentang Tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa di Yogya dan Lampung

pelaksanaan berbagai kebijakan dan program pembangunan, agar kondisi kehidupan masyarakat dapat mencapai tingkat kemampuan yang diharapkan.

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

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

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

Selain berkenaan dengan pemberdayaan masyarakat perlu halnya juga dilakukan pemberdayaan aparatur desa diwujudkan melalui langkah-langkah strategis yang dapat meningkatkan kemampuan kemampuan aparatur desa dalam memotivasi

masyarakat dan kemampuan mengidentifikasi terhadap sumber daya baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia sebagai proses pembangunan dalam penciptaan peluang yang seluas-luasnya bagi masyarakat yang selama ini termarginalkan, oleh sebab itu Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa mempunyai kewenangan selain memberdayakan masyarakat akan tetapi juga melakukan pemberdayaan aparatur desa sebagai upaya meningkatkan kemampuan dan potensi yang dimiliki aparatur sehingga dapat mewujudkan jati diri harkat dan martabatnya secara maksimal untuk mengabdikan bagi kepentingan masyarakat desa.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 49 Tahun 2012 Tentang Organisasi Tata Kerja Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Lampung sebagai berikut:

- 1) Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Lampung mempunyai tugas membantu Kepala Daerah dalam Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.
- 2) Dalam menyelenggarakan tugas tersebut diatas Balai Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Lampung mempunyai fungsi :
 - a) Melaksanakan Perumusan Kebijakan Teknis dan Pembinaan di Bidang Pemerintahan Desa dan Kelurahan, meliputi : Pengembangan Desa dan Kelurahan, Administrasi Desa, Pengelolaan Keuangan dan Asset Desa, Pengembangan Kapasitas Pemerintahan Desa dan Kelurahan.
 - b) Melaksanakan Perumusan Kebijakan Teknis dan Pembinaan dibidang kelembagaan masyarakat dan peningkatan keterampilan masyarakat meliputi: Penataan dan Pengembangan Lembaga Masyarakat, Pelaksanaan Manajemen Pembangunan Partisipatif, pendataan potensi

masyarakat, pengembangan kawasan pedesaan serta pelaksanaan pelatihan masyarakat.

- c) Melaksanakan perumusan kebijaksanaan teknis dan pembinaan di Bidang Sosial Budaya Masyarakat meliputi ; pembinaan tradisi dan budaya masyarakat, pemberdayaan perempuan, pemberdayaan dan kesejahteraan keluarga.
- d) Melaksanakan perumusan kebijaksanaan teknis dan pembinaan dibidang ekonomi masyarakat dan Teknologi Tepat Guna meliputi ; Pengembangan lumbung pangan masyarakat, usaha perkreditan dan simpan pinjam, pengembangan produksi dan pemasaran, usaha ekonomi keluarga, ekonomi pedesaan dan masyarakat tertinggal, pengembangan prasarana dan sarana pedesaan, pemetaan kebutuhan dan pengkajian teknologi pedesaan serta pemasyarakatan dan kerjasama pengelolaan teknologi pedesaan serta pengelolaan Sumber Daya Alam
- e) Pengelolaan ketatausahaan dalam rangka menunjang tugas operasional; meliputi perencanaan, pelaporan, keuangan, kepegawaian dan perlengkapan

B. Konsep Kemampuan Aparat Desa

Istilah “kemampuan” mempunyai banyak makna, Jhonson dalam (Cece Wijaya)⁴ berpendapat bahwa “kemampuan adalah perilaku yang rasional untuk mencapai tujuan yang dipersyaratkan sesuai kondisi yang diharapkan, sementara itu, menurut Kartini Kartono⁵ bahwa “kemampuan adalah segala daya, kesanggupan, kekuatan dan keterampilan teknik maupun sosial yang dianggap melebihi dari anggota biasa”.

Lebih lanjut dinyatakan bahwa beberapa jenis kemampuan yang antara lain :

- a. kecerdasan, menganalisis, bijaksana mengambil keputusan;
- b. kepemimpinan/kemasyarakatan dan pengetahuan tentang pekerjaan.

Mengacu pada pengertian dan jenis kemampuan tersebut di atas, maka dalam suatu organisasi pemerintahan desa senantiasa perlu memiliki suatu daya kesanggupan, keterampilan, pengetahuan terhadap pekerjaan dalam pengimplementasian tugas-tugas dan fungsi masing-masing aparat desa. Kemampuan yang penulis maksudkan adalah kemampuan yang dilihat dari hasil kerjanya atau kemampuan kerjanya. Kemampuan kerja seseorang menurut Tjiptoherianto⁶ mengemukakan bahwa “kemampuan kerja yang rendah adalah akibat dari rendahnya tingkat pendidikan, dan latihan yang dimiliki serta rendahnya derajat kesehatan”.

Sementara itu, menurut Steers bahwa “kemampuan aparatur pemerintah sebenarnya tidak terlepas dari pembicaraan tingkat kematangan aparatur yang di

⁴ A Cece Wijaya, *Kemampuan Dasar Guru Dalam Proses Belajar*, PT Remaja Rosda Karya, Bandung, 1991, hlm 3

⁵ Kartini Kartono, *Pemimpin dan Kepemimpinan*, CV Rajawali, Jakarta, 1993, hlm 13

⁶ Priyono Tjiptoherianto, *Kemiskinan di Perkotaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993, hlm 36

dalamnya menyangkut keterampilan yang diperoleh dari pendidikan latihan dan pengalaman.

Berdasarkan pandangan tersebut jelas bahwa kemampuan seseorang, dalam hal ini aparat desa dapat dilihat dari tingkat pendidikan aparat, jenis latihan yang pernah diikuti dan pengalaman yang dimilikinya. Secara konsepsional hal ini diperkuat dari pandangan Steers tersebut sebelumnya bahwa untuk mengidentifikasi apakah kegiatan dalam organisasi dapat mencapai tujuannya salah satunya yang harus mendapat perhatian adalah orang-orang yang ada dalam urbanisasi tersebut.

Selanjutnya Steers berpendapat bahwa pada kenyataannya anggota organisasi yang merupakan faktor yang mempunyai pengaruh yang paling penting dalam pencapaian tujuan organisasi disebabkan orang-orang itulah yang menggerakkan roda organisasi. Anggota organisasi yang dimaksud adalah aparat desa yang merupakan faktor yang paling menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya.

Pemerintah desa memiliki peran signifikan dalam pengolaan proses sosial di dalam masyarakat. Tugas utama yang harus diemban pemerintah desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan *demokratik*, memberikan pelayanan sosial yang baik sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, rasa tenang dan berkeadilan.

Guna mewujudkan tugas tersebut, pemerintah desa dituntut untuk melakukan perubahan, baik dari segi kepemimpinan, kinerja birokrasi yang berorientasi pada

pelayanan desa benar-benar makin mengarah pada praktek *good local governance* bukannya *bad governance*.

Peluang untuk menciptakan pemerintahan desa yang berorientasi desa yang berorientasi pada *good local governance* sebenarnya dalam konteks transisi demokrasi seperti yang dialami oleh bangsa Indonesia sekarang terbuka cukup lebar.

Hal ini setidaknya di dukung oleh kondisi sosial pasca otoritarianisme orde baru yang melahirkan liberisasi politik yang memungkinkan seluruh elemen masyarakat di desa secara bebas mengekspresikan gagasan-gagasan politiknya. Begitu pula dukungan pemerintahan transisi pasca orde baru dengan membuat regulasi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah yang sedikit lebih maju dibandingkan dengan regulasi sebelumnya di masa orde baru yang syarat dengan penyeragaman dan pengekangan sosial. Meskipun demikian, adanya perubahan sosial-politik dalam masa transisi demokrasi ini tidak dengan serta merta dapat merubah dalam sekejap wacana dan kinerja pemerintahan desa ke dalam visi demokratisasi dan *good local governance*.

Sekalipun strukturnya mengalami perubahan, dimana saat ini pemerintahan desa tidak lagi bercorak korporatis dan sentralistik pada kepemimpinan kepala desa,

akan tetapi kultur dan tradisi paternalistik yang memposisikan kepala desa sebagai orang kuat dan berpengaruh masih begitu melekat dengan kuat.

Realitas ini memang tidak dapat dilepaskan sebagai bagian dari proses konstruksi sosial yang begitu mendalam sehingga membuat terobosan-terobosan baru yang sejalan dengan semangat perubahan ketika berbenturan dengan kebijakan seorang kepala desa.

Kondisi ini sedikit banyak juga dipengaruhi pula oleh lemahnya *human resources* di desa yang populasinya relatif kecil dan sangat terbatas. Sebab itu guna mendobrak kebekuan atau stagnasi sosial ini diperlukan terobosan dari kekuatan luar untuk bermitra atau saling bekerja sama dengan aktor-aktor dan lembaga-lembaga potensial di desa dalam melakukan perubahan sosial menuju ke arah situasi yang lebih baik dibandingkan dengan sebelumnya.

C. Penyelenggaraan dan Peraturan Mengenai Pemerintahan Desa

1. Tujuan Penyelenggaraan Pemerintah Desa

Di Indonesia terdapat kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang menjalankan pemerintahan sendiri berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dan merupakan pemerintahan terbawah. Kesatuan masyarakat ini tidak mempergunakan nama yang sama di seluruh Indonesia. Di Jawa dan Madura disebut dengan nama Desa, di Palaembang Marga, di Minangkabau Nagari.

Khusus di Lampung, sebelum era reformasi semua daerah dengan menggunakan nama desa, tetapi setelah era reformasi satu daerah dengan daerah yang lain tidak

sama, ada yang mempergunakan nama Pekon, Kampung dan ada yang tetap menggunakan nama desa.

Sebagaimana telah dikemukakan di muka, bahwa Pemerintah Desa merupakan subsistem pemerintahan negara. Karena posisi penyelenggara pemerintahan desa berada di bagian yang langsung berbau bersama masyarakat, maka dimata masyarakat, aparat pemerintah desa inilah yang langsung menyelenggarakan kepentingan masyarakat dan dianggap sebagai pelindung, panutan, penyelenggara ketentraman dan kesejahteraan, oleh karena itu sedikit saja ada tingkah laku perbuatan penyelenggara pemerintah desa yang dipandang kurang pada tempatnya, akan timbulnya kegelisahan para anggota masyarakat. Tujuan penyelenggaraan pemerintah desa dirumuskan berbagai segi yaitu:

- 1) Segi politis bertujuan untuk menjaga tetap tegak dan utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang dikonstruksikan dalam sistem pemerintahan yang memberi peluang turut sertanya dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan;
- 2) Segi formal dan konstitusional bertujuan untuk melaksanakan ketentuan amanat Undang-Undang Dasar 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara;
- 3) Segi operasional bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggara pemerintahan desa, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat;
- 4) Segi administrasi pemerintahan, bertujuan untuk lebih memperlancar dan menertibkan tata pemerintahan agar terselenggara secara efektif, efisien dan produktif dengan menerapkan prinsip-prinsip *rule of law* dan demokrasi.

2. Pemerintahan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Istilah desa disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat seperti Desa, Nagari, Kampung, Pekon, Huta dan Marga. Pembentukan, penghapusan atau penggabungan desa ditetapkan dalam peraturan desa dengan mempertimbangkan luas wilayah, jumlah penduduk, sosial budaya, potensi dan

lain-lain. Dilihat dari sudut pandang hukum dan politik yang lebih menekankan kepada tata aturan yang menjadi dasar pengaturan kehidupan masyarakat, desa dipahami sebagai satu daerah kesatuan hukum bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa (memiliki wewenang) mengadakan pemerintahan sendiri. Pengertian ini sangat menekankan adanya otonomi untuk membangun tata kehidupan desa bagi kepentingan penduduk dan terkesan kuat bahwa kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa, hanya bisa diketahui oleh masyarakat desa bukan dari pihak luar.

Kampung atau 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 istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Butir 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah). Tujuan pembentukan desa untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Syarat-syarat pembentukan desa sebagaimana dimaksud Pasal 2 dan Pasal 3 harus memenuhi syarat:

a. Jumlah penduduk, yaitu:

- 1) Wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 1500 jiwa atau 300 KK
- 2) Wilayah Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 100 jiwa atau 200 KK;
- 3) Wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, Papua paling sedikit 750 jiwa atau 75 KK;

- b. Luas wilayah dapat dijangkau atau meningkatkan pelayanan dan pembinaan masyarakat;
- c. Wilayah kerja memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi antar dusun;
- d. Sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan antar umat beragama dan kehidupan bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat setempat;
- e. Potensi desa yang meliputi sumber daya alam dan sumber daya manusia;
- f. Batas kampung yang dinyatakan dalam bentuk peta kampung yang ditetapkan dengan peraturan daerah;
- g. Sarana dan prasarana yaitu tersedianya potensi infrastruktur pemerintahan desa dan perhubungan.

Penyelenggaraan pemerintah desa merupakan subsistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala desa bertanggung jawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati. 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 mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.

Sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk Badan Permusyawaratan 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 dan keputusan kepala desa, di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan desa lainnya sesuai dengan kebutuhan desa. Lembaga dimaksud merupakan mitra pemerintah desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa.

Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, bantuan pemerintah dan pemerintah daerah, pendapatan lain-lain yang sah, sumbangan pihak ketiga

dan pinjaman desa. Berdasarkan hak asal-usul desa yang bersangkutan, kepala desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara/sengekta dari para warganya.

Untuk meningkatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat yang bercirikan perkotaan dibentuk kelurahan sebagai unit pemerintahan kelurahan yang berada dalam daerah kabupaten atau daerah kota.

Selanjutnya melalui Pasal 199 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dirumuskan mengenai desa yang mencakup kewenangan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan tugas pembantuan pemerintah.

Kebijakan yang dikembangkan pemerintahan desa memuat konsep hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, namun bersamaan dengan itu pula, dinyatakan desa merupakan organisasi pemerintahan terendah di bawah Camat. Dengan sendirinya desa merupakan representasi (kepanjangan) pemerintah pusat. Hal ini berarti apa yang dianggap baik oleh pemerintah pusat (organisasi kekuasaan di atasnya) dipandang begitu pula untuk kampung. Asumsi ini bukan saja manipulatif, namun mempunyai tendensi yang sangat kuat untuk mengalahkan atau merendahkan keperluan, kebutuhan dan kepentingan masyarakat kampung.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah mengembangkan

konsep kebijakan desa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan pemerintahan desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan desa dan kesatuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan desa agar mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan, menyelenggarakan administrasi desa yang makin luas dan efektif.

Dari konsep yang dikembangkan sangat jelas bahwa keragaman desa tidak dilihat sebagai keniscayaan dan kebutuhan obyektif, justru sebaliknya dengan model ini, maka mudah dipahami mengapa instrument deokrasi di tingkat desa tidak bisa berkembang dengan baik.

Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 memberikan kekuasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk menekankan kepada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi keanekaragaman daerah.

Pemerintah pusat tidak mengakui adanya negara dalam negara dan mengakui eksistensi daerah yang memiliki pemerintahan bukan sebagai ciptaan pemerintah pusat diakui keberadaannya.

Rumusan tersebut dipandang sebagai sikap tegas bahwa proses demokrasi (menuju tata nasional) pada dasarnya mengandung muatan integrasi kewilayahan

dan kekuasaan. Hal ini berarti meskipun negara menghendaki suatu integrasi kekuasaan, namun tetap memberikan pengakuan yang jujur bahwa integrasi tersebut didasarkan pada suatu keragaman.

Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah dan perkembangan keadaan. Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi lebih menekankan kewajiban dari pada hak, maka otonomi daerah saat ini didasarkan pada asas otonomi luas, nyata dan bertanggung-jawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik, luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter, fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang desa untuk peningkatan pelayanan serta pemberdayaan masyarakat desa sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, maka petunjuk pelaksanaannya ditetapkan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 Tentang Pedoman Umum pengaturan mengenai Desa.

Pasal 1 Ayat (5):

Pemerintahan Desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Desa sebagai basis kehidupan masyarakat akar rumput mempunyai dua wilayah berbeda tetapi saling berkaitan. Pertama, wilayah internal desa, Badan Perwakilan Desa (BPD), institusi lokal, dan warga masyarakat. Kedua wilayah eksternal desa, yaitu wilayah hubungan antara desa dengan pemerintah desa, provinsi, kabupaten dan kecamatan. Dalam konteks formasi negara yang hirarkis sentralistik.⁷

Desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat desa). Di satu sisi, para perangkat desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai segudang tugas kenegaraan, menjalankan birokrasi di level desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat, serta melakukan kontrol dan evaluasi warga desa. Tugas penting pemerintah desa adalah sebagai kepanjangan tangan birokrasi pemerintah dengan memberikan pelayanan administratif (surat menyurat) kepada warga.

Sudah lama birokrasi surat menyurat itu dianggap sebagai pelayan publik, meskipun hal itu membutuhkan adalah negara, bukan masyarakat. Unsur pemerintah desa selalu janji memberikan “pelayanan selama prima” selama 24 jam.

Karena itu pula kepala desa senantiasa siap membawa tas kecil dan stempel untuk meneken surat yang dibutuhkan warga masyarakat. “kalau ada warga mengetuk pintu rumah tetap saya layani” demikian tutur kepala desa.

Secara normatif masyarakat bisa menyentuh langsung serta berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan di level desa. Kepala desa beserta elit desa

⁷ Ghoffar, Abdul, 2009. Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju, Kencana: Jakarta. hal 260

lainnya dituakan, ditokohkan dan dipercaya oleh warga masyarakat untuk mengelola kehidupan publik maupun privat warga desa. Dalam prakteknya antara warga dan kepala desa mempunyai hubungan kedekatan secara personal yang mungkin diikat secara tali kekerabatan maupun ketetanggaan, sehingga kedua unsur saling menyentuh secara personal dalam wilayah yang lebih privat ketimbang publik.

Batas-batas urusan privat dan publik di desa sering kabur. Sebagai contoh, warga masyarakat menilai kinerja kepala desa tidak menggunakan kriteria modern (transparansi dan akuntabilitas), melainkan memakai kriteria tradisional, terutama kepala desa dengan warga dapat dilihat dari kebiasaan kerelaan pamong untuk berajangsana (*jagong, layat, dan manjau*).

D. Pengertian Aparatur Desa

Kata aparat sering diartikan sebagai pegawai negeri atau pegawai negara. Padahal arti kata itu lebih luas sebab menyangkut seperangkat sistem yang digunakan oleh penguasa/pemerintah untuk mengelola kekuasaannya atau semua perangkat yang digunakan oleh pemerintah untuk menerapkan kekuasaan pada masyarakat. Oleh karena itu, seandainya aparat diartikan sebagai pegawai sekalipun maka tidak hanya meliputi pegawai yang berstatus pegawai negeri melainkan pegawai yang bukan pegawai negeri juga sepanjang terlibat dalam kegiatan pemerintahan.

Dalam Pasal 202 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Tentang Pemerintahan

Daerah (UU Pemda) dinyatakan bahwa pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa aparat desa meliputi semua orang yang terlibat dalam urusan pemerintahan desa.

Selanjutnya dalam Pasal 206 UU Pemda disebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a) urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
- b) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c) tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota;
- d) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Ketentuan lain yang patut diperhatikan adalah Pasal 214 ayat (1) UU Pemda tentang kerja sama desa yang berbunyi: Desa dapat mengadakan kerja sama untuk kepentingan desa yang diatur dengan keputusan bersama dan dilaporkan kepada Bupati/Walikota melalui camat.

Selanjutnya dalam Pasal 215 UU Pemda diingatkan bahwa pembangunan kawasan perdesaan yang dilakukan oleh kabupaten/kota dan atau pihak ketiga mengikutsertakan pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.

Pelaksanaan kawasan perdesaan diatur dengan Perda, dengan memperhatikan kepentingan masyarakat desa; kewenangan desa; kelancaran pelaksanaan investasi; kelestarian lingkungan hidup; serta keserasian kepentingan antar kawasan dan kepentingan umum.

Berdasarkan ketentuan di atas, aparat desa paling tidak dapat berperan dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa, mengatur kerja sama desa, serta pembangunan kawasan perdesaan yang dilakukan oleh kabupaten/kota dan atau pihak ketiga. Peran ini sangat berkaitan dengan pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, aparat desa sangat perlu mengetahui hal-hal yang berkaitan dengan pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan.

Menurut Hart, sebelum ada hukum dalam kualitas seperti hukum modern, masyarakat diatur oleh “*primary obligation*” yang muncul serta merta dari masyarakat. Pada masa itu setiap anggota masyarakat langsung tahu tentang apa yang boleh dan tidak boleh untuk dilakukan.⁸

Periode berikutnya masyarakat memasuki pengaturan yang dilaksanakan oleh “*secondary obligation*”. Pada masa ini hukum tidak lagi muncul secara spontan melainkan diciptakan khusus. Salah satu ciri yang menonjol dari hukum pada masyarakat modern adalah penggunaannya secara sadar oleh masyarakat.⁹

Hukum tidak hanya digunakan untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku masyarakat melainkan mengarahkan masyarakat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, menghapuskan kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi, atau menciptakan pola-pola kelakuan baru.

⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan, dan Pencerahan*, Surakarta, Muhammadiyah University Press, 2004, hal. 84.

⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, 1982, hal. 169.

Dengan mengutip istilah dalam ilmu teknik, penggunaan hukum secara sadar untuk mengubah masyarakat itu disebut sebagai *social engineering* atau *social engineering by law*.¹⁰ Dalam kaitan dengan Undang-Undang kemudian dikenal Undang-Undang kodifikasi dan modifikasi.¹¹

Undang-Undang kodifikasi adalah Undang-Undang yang membakukan pendapat hukum yang berlaku. Sedangkan Undang-Undang modifikasi adalah Undang-Undang yang bertujuan untuk mengubah pendapat hukum yang berlaku. Jika dihubungkan dengan pencapaian desa hijau dan bersih maka hukum atau peraturan perundang-undangan dapat digunakan untuk membakukan kebiasaan, adat, atau norma lain yang sudah ada dalam kehidupan masyarakat atau mengubah pandangan masyarakat yang belum sesuai. Secara umum, hukum paling sedikit berfungsi untuk mencapai dua target utama: *ketertiban* umum dan (yang pada gilirannya menciptakan keadaan yang kondusif untuk mencapai) *keadilan*.¹²

Berdasarkan fungsi ini, sifat hukum pada dasarnya konservatif. Hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi hukum semacam itu diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun seperti di Indonesia karena ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi, dan diamankan. Akan tetapi, dalam masyarakat yang sedang membangun yang berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja.

¹⁰ *Ibid*, hal. 171.

¹¹ I.C van der Vlies, *Bukum Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan (Handboek Wetgeving)*, alih bahasa: Linus Doludjawa, Jakarta, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2005, hal. 8.

¹² Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum, Problematik Ketertiban yang Adil*, Jakarta, Grasindo, 2004, hal.165.

Hukum juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu.¹³ Peranan hukum dalam pembangunan antara lain adalah menjamin agar perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur.¹⁴ Dalam arti luas, hukum tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (*institution*) dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan.¹⁵ Adapun yang dimaksud lembaga di sini adalah lembaga hukum adat. Sedangkan lembaga dan proses merupakan cerminan dari *living law*, yaitu sumber hukum tertulis dan tidak tertulis yang hidup (formil).

Pengertian hukum semacam ini membuka peluang yang luas bagi aparat desa untuk berperan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Di satu sisi aparat desa dapat berperan dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang sudah ada tetapi di sisi lain dapat berperan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan menggali “hukum yang hidup” di masyarakat sebagai bahan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Desa dapat membuat Peraturan Desa. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangun dijelaskan bahwa Peraturan Desa/peraturan yang setingkat adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

¹³ Mochtar Kusumaatmadja, “Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional”, dalam Otje Salman dan Eddy Damian (editor), *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan, Kumpulan Karya Tulis Prof.Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M*, Bandung, Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum, dan Pembangunan bekerja sama dengan Alumni, 2002, hal. 14.

¹⁴ Mochtar Kusumaatmadja, “Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional”, dalam Otje Salman dan Eddy Damian (editor), hal. 19.

¹⁵ *Ibid*, hal. 30.

Materi muatan Peraturan Desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 13 UU 10/2004). Adapun fungsi Peraturan Desa atau yang sejenis –misalnya Peraturan Nagari- antara lain adalah untuk menyelenggarakan ketentuan yang berisi pengayoman adat istiadat desa yang selama ini sudah mentradisi dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa.¹⁶

Dihubungkan dengan fungsi hukum maka aparat desa dapat memanfaatkan hukum untuk membakukan keinginan warga desa yang antara lain terwujud dalam ”hukum yang tidak tertulis” atau mengubah pandangan yang belum tepat supaya dapat secara bersama-sama mencapai desa yang hijau dan bersih. masyarakat akan menaati peraturan desa atau peraturan perundang-undangan lain jika sesuai dengan keinginannya, kebutuhannya, dan kesadaran hukumnya.

Aparat desa dapat berperan menggerakkan lembaga-lembaga adat dan menemukan *living law* yang ada di masyarakat desanya untuk dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, seperti berbagai larangan yang berlaku di sekitar terlebih ketika berada di atas Danau Toba. Peran ini lebih penting daripada dalam rangka penegakan hukum terlebih peneanaan sanksi.

¹⁶ H.A.S Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hal. 158

Selain aparat desa sesungguhnya setiap warga desa bahkan setiap pemangku kepentingan (*stakeholder*)¹⁷ harus berperan dalam mencapai desa yang hijau dan bersih sebab setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup (Pasal 6 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup).

Kewajiban tersebut mengandung makna bahwa setiap orang turut berperan serta dalam upaya memelihara lingkungan hidup. Misalnya, peran serta dalam mengembangkan budaya *bersih* lingkungan hidup, kegiatan penyuluhan, dan bimbingan di bidang lingkungan hidup.

¹⁷ *Stakeholder* dapat diartikan sebagai segenap pihak yang terkait dengan isu dan permasalahan yang sedang diangkat. Misalnya bilamana isu perikanan, maka *stakeholder* dalam hal ini adalah pihak-pihak yang terkait dengan isu perikanan, seperti nelayan, masyarakat pesisir, pemilik kapal, anak buah kapal, pedagang ikan, pengolah ikan, pembudidaya ikan, pemerintah, pihak swasta di bidang perikanan, dan sebagainya.
http://id.wikipedia.org/wiki/Pemangku_kepentingan)