# ANALISIS KEBIJAKAN PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KEWENANGAN DESA

**Oleh :**
**SISWANTO, S.H.,M.H**

**KERJASAMA**
**PEMERINTAH KABUPATEN BREBES**

**DENGAN**

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT**
**UNIVERSITAS PANCASAKTI TEGAL**
**2016**

## HALAMAN PENGESAHAN

1. Judul Penelitian : Analisis Kebijakan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kewenangan Desa
2. Jangka Waktu : 3 Bulan (Oktober – Desember)
3. Peneliti
   a. Nama Lengkap : Siswanto, S.H., M.H
   b. NIP : 19641213 1992 03 1 002
   c. Alamat Institusi : Universitas Pancasakti Tegal, Jl. Halmahera Km1, Kota Tegal
   d. Nomor Telp/ Faks : 08156902545
   e. Alamat surel (e-mail) : sis.ofari@gmail.com

Tegal, .... Desember 2016

Mengetahui,

Kepala
Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat
Universitas Pancasakti Tegal

**Drs. Ponoharjo, M.Pd.**
NIP 19590305 198503 1 005

Peneliti

**Siswanto, S.H., M.H**

# KATA PENGANTAR

Puji syukur kami ucapkah kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas KaruniaNya telah tersusun Dokumen Analisis Kebijakan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kewenangan Desa. Sehubungan dengan hal tersebut, ucapan terima kasih disampaikan kepada semua pihak yang telah membantu dalam proses penyusunan dokumen ini.

Dokumen ini dipergunakan sebagai alat dan justifikasi akademik bagi keberadaan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes. Di samping itu Dokumen ini diharapkan menjadi pedoman dalam penyusunan dan perumusan pasal dan ayat-ayat Rancangan Peraturan Daerah Kewenangan Desa.

Semoga dokumen ini dapat memberikan manfaat bagi para pembaca. Kritik dan saran yang bersifat membangun sangat kami harapkan guna penyempurnaan untuk penyusunan dokumen di masa mendatang

Brebes, .... Desember 2016

Penyusun.

## DAFTAR ISI


HALAMAN PENGESAHAN ..... ii

KATA PENGANTAR..... iii

DAFTAR ISI ..... iv

BAB I PENDAHULUAN ..... 1

A. Latar Belakang ..... 1

B. Identifikasi Masalah ..... 12

C. Tujuan Dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik ..... 13

D. Metode ..... 14

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS ..... 17

A. Kajian Teoritis ..... 17

B. Kajian Terhadap Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Terkait Dengan Penyusunan Norma ..... 37

C. Praktek Empiris ..... 55

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT ..... 69

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS 83

A. Landasan Filosofis ..... 83

B. Landasan Sosiologis ..... 85

C. Landasan Yuridis ..... 87

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH 92

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan ..... 92

B. Materi Muatan ..... 98

BAB VI PENUTUP ..... 108

A. Kesimpulan ..... 108

B. Saran ..... 108

DAFTAR PUSTAKA ..... 110

# BAB I

# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Indonesia sebagai sebuah negara dibangun diatas dan dari desa. Dan desa adalah pelopor sistem demokrasi yang otonom dan berdaulat penuh. Sejak lama, desa telah memiliki sistem dan mekanisme pemerintahan serta norma sosial masing-masing. Inilah yang menjadi cikal bakal sebuah negara bernama Indonesia ini. Namun, sampai saat ini pembangunan desa masih dianggap seperempat mata oleh pemerintah. Kebijakan pemerintah terkait pembangunan desa terutama pembangunan sumber daya manusianya sangat tidak terpikirkan. Istilah desa disesuaikan dengan asal-usul, adat istiadat, dan nilai-nilai budaya masyarakat di setiap daerah otonom di Indonesia. Setelah UUD 1945 diamandemen, istilah desa tidak lagi disebut secara eksplisit.

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam territori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan Asli

dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut". Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberagaman karakteristik dan jenis desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.

Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa "Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang". Hal itu berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Dalam sejarah pengaturan Desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok- Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terakhir dengan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta undang-undang nomor 6 tahun 2014.

Desa memiliki hak otonomi asli berdasarkan hukum adat, dapat menentukan susunan pemerintahan, mengatur dan mengurus rumah

tangga, serta memiliki kekayaan dan aset. oleh karena itu, eksistensi desa perlu ditegaskan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa. Namun, deregulasi dan penataan desa pasca beberapa kali amandemen terhadap konstitusi negara serta peraturan perundangannya menimbulkan perspektif baru tentang pengaturan desa di Indonesia.

Dengan di undangkannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa , sebagai sebuah kawasan yang otonom memang diberikan hak-hak istimewa, diantaranya adalah terkait pengelolaan keuangan dan alokasi dana desa, pemilihan kepala desa serta proses pembangunan desa. 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.

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.

Daerah kabupaten atau kota seuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. 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. 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 .

Menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 18 kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Dan menurut Pasal 19 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa kewenangan desa meliputi:

1. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
2. kewenangan lokal berskala Desa;
3. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah
4. Kabupaten/Kota; dan
5. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah

Desa di kabupaten memiliki kewenangan-kewenangan yang dapat diatur secara bersama antara pemerintah desa dan BPD yang dimaksudkan untuk meningkatkan pelayananan kepada masyarakat. Penyelenggaraan desa yang otonom dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut pada dasarnya merupakan proses yang terjadi secara simultan dan berkesinambungan yang memerlukan pengetahuan aparatur daerah tentang kewenangan mereka, potensi daerah dan

menjaring aspirasi masyarakat di wilayahnya. Transformasi sosial ekonomi selama enam puluh (60) tahun sejak Indonesia merdeka menyebabkan banyak perubahan yang signifikan pada praktek penyelenggaraan pemerintahan desa. Sebagian besar desa-desa di pulau Jawa telah mengalami perubahan ruang menjadi kota atau desa-kota.

Sementara itu sebagian besar desa-desa di pulau Sumatera mengalami trasnformasi menjadi desa industri perkebunan, terutama perkebunan sawit dan karet. Perubahan struktur ekonomi desa kontemporer ini menyebabkan urusan-urusan pemerintah desa pun mengalami pergeseran dari sektor pertanian ke sektor non pertanian. Kewenangan atau urusan desa yang dulunya dikenal dengan otonomi asli pun menjadi hilang dan atau mengalami perubahan bentuk.

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup :

1. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa,
2. tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah provinsi, dan atau pemerintah kabupaten/kota dan yang terakhir urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau pemerintah Kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

Menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 18 Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Dan menurut Pasal 19 Kewenangan Desa meliputi:

1. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
2. kewenangan lokal berskala Desa;
3. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
4. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pencermatan lebih mendalam menunjukkan bahwa konflik penguasaan kewenangan terutama disebabkan karena adanya kewenangan yang menghasilkan penerimaan, yaitu adanya kecenderungan perebutan kewenangan antar tingkatan pemerintahan untuk memperoleh sumber-sumber keuangan yang berasal dari kewenangan tersebut. Kewenangan-kewenangan yang menghasilkan sumber penerimaan cenderung bermasalah, sedangkan kewenangan yang kurang menghasilkan penerimaan dan atau memerlukan biaya cenderung untuk dihindari.

Friksi pada dasarnya berpangkal dari siapa yang mempunyai kewenangan secara hukum atas hal yang disengketakan tersebut. Motif utama yang mendorong bukanlah persoalan untuk memberikan pelayanan masyarakat pada hal yang disengketakan tersebut, namun lebih pada bagaimana menguasai sumber-sumber pendapatan yang dihasilkan dari kewenangan yang disengketakan tersebut. Daerah menganggap bahwa dengan adanya otonomi maka kebutuhan uang mereka menjadi tidak terbatas, sedangkan PAD dan DAU terbatas sehingga hal tersebut menarik mereka untuk menambah sumber-sumber penerimaan dari penguasaan obyek-obyek yang dapat menghasilkan tambahan penerimaan daerah.

Analisis yang lebih fundamental mengindikasikan bahwa keberadaan unit pemerintahan daerah bertujuan unuk melayani kebutuhan masyarakat *(public service)*. Ini berarti tiap daerah akan mempunyai keunikan sendiri-sendiri baik dari aspek penduduk, maupun karakter geografisnya. Masyarakat pantai dengan mata pencaharian utama di perikanan akan berbeda dengan masyarakat pegunungan, ataupun masyarakat pedalaman. Masyarakat pedesaan akan berbeda kebutuhannya dengan masyarakat daerah perkotaan. Apabila keberadaan Pemda untuk melayani kebutuhan masyarakat, maka konsekuensinya urusan yang dilimpahkanpun seyogyanya berbeda pula dari satu daerah dengan daerah lainnya sesuai dengan perbedaan karakter geografis dan mata pencaharian utama penduduknya. Adalah sangat tidak logis apabila

di sebuah daerah sekarang ini masih dijumpai urusan-urusan pertanian, perikanan, peternakan, dan urusan-urusan yang berkaitan dengan kegiatan primer. Pelimpahan urusan otonomi yang sesuai dengan kebutuhannya. Untuk itu analisis kebutuhan *(need assessment)* merupakan suatu keharusan sebelum urusan itu diserahkan ke suatu daerah otonom.

Pada dasarnya kebutuhan rakyat dapat dikelompokkan kedalam dua hal yaitu :

1. Kebutuhan dasar *(basic needs)* seperti air, kesehatan, pendidikan, lingkungan, keamanan, dsb;
2. Kebutuhan pengembangan usaha masyarakat seperti pertanian, perkebunan, perdagangan, industri dan sebagainya;

Dalam konteks otonomi, daerah dan desa harus mempunyai kewenangan untuk mengurus urusan-urusan yang berkaitan dengan kedua kelompok kebutuhan diatas. Kelompok kebutuhan dasar adalah hampir sama diseluruh Indonesia hanya gradasi kebutuhannya saja yang berbeda. Sedangkan kebutuhan pengembangan usaha penduduk sangat erat kaitannya dengan karakter daerah, pola pemanfaatan lahan dan mata pencaharian penduduk.

Berbeda dengan negara maju dimana pembangunan usaha sebagian besar sudah dijalankan oleh pihak swasta, maka di Negara Indonesia sebagai negara berkembang, peran pemerintah masih sangat diharapkan untuk menggerakkan usaha masyarakat. Kewenangan untuk

menggerakkan usaha atau ekonomi masyarakat masih sangat diharapkan dari pemerintah. Pemda di negara maju lebih beerorientasi untuk menyediakan kebutuhan dasar *(basic services)* masyarakat. Untuk itu, maka Pemda di Indonesia mempunyai kewenangan (otonomi) untuk menyediakan pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan pengembangan usaha ekonomi masyarakat lokal.

Dalam memberikan otonomi untuk pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan pengembangan usaha ekonomi masyarakat, ada tiga hal yang perlu dipertimbangkan yaitu :

a) *Economies of scale* : bahwa penyerahan urusan itu akan menciptakan efisiensi, efektifitas dan ekonomis dalam penyelenggaraanya. Ini berkaitaan dengan *economies of scale* (skala ekonomis) dalam pemberian pelayanan tersebut. Untuk itu harus ada kesesuaian antara skala ekonomis dengan *catchment area* (cakupan daerah pelayanan). Persoalannya adalah sejauhmana skala ekonomis itu sesuai dengan batas-batas wilayah administrasi Pemda yang sudah ada. Makin luas wilayah yang diperlukan untuk mencapai skala ekonomis akan makin tinggi otoritas yang diperlukan. Bandara dan pelabuhan yang cakupan pelayanannya antar provinsi adalah menjadi tanggung jawab nasional.

b) *Akuntabilitas* : bahwa penyerahan urusan tersebut akan menciptakan akuntabilitas pemda pada masyarakat. Ini berarti

bagaimana mendekatkan pelayanan tersebut kepada masyarakat. Makin dekat unit pemerintaahan yang memberikan pelayanan kepada masyaarakat akan makin mendukung akuntabilitas.

c) *Eksternalitas* : dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan yang memerlukan pelayanan tersebut. Eksternalitas sangat terkait dengan akuntabilitas. Makin luas eksternalitas yang ditimbulkan akan makin tinggi otoritas yang diperlukan untuk menangani urusan tersebut. Contoh, sungai atau hutan yang mempunyai eksternalitas regional seyogyanya menjadi tanggung jawab Provinsi untuk mengurusnya.

Berkaitan dengan tersebut diatas, kebijakan menyangkut kewenangan desa di Pemerintah Kabupaten Brebes masih belum dituangkan dalam sebuah Peraturan Daerah, oleh karenanya diperlukan kajian tentang hal tersebut.

## B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah yang diteliti adalah:

1. Bagaimana pengaturan kewenangan pemerintah Desa di Kabupaten Brebes?
2. Apa saja kewenangan pemerintah desa pasca berlakunya Undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa?

## C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

### Tujuan

Pembuatan Naskah Akademik ini bertujuan untuk melakukan analisis sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan Peraturan Daerah, yang memberikan arah, dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan Peraturan Daerah Tentang Kewenangan Desa Di Kabupaten Brebes. Selain itu, berupa kajian terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Kewenangan Desa Di Kabupaten Brebes. Selain itu juga dapat merupakan dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Tujuan penyusunan Naskah Akademik dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Merumuskan Bagaimana pengaturan kewenangan pemerintah Desa di Kabupaten Brebes?
2. Merumuskan Apa saja kewenangan pemerintah desa pasca berlakunya Undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa?

### Kegunaan

Sedangkan kegunaan dari naskah akademik ini diharapkan :

1. Bagi Pemerintah Kabupetan Brebes :
   a. Dapat memberikan pemahaman kepada para pihak pengambil kebijakan dalam hal pembentukan wilayah di Kabupaten Brebes.

b. Dapat memberikan kerangka hukum (*legal Framework*) bagi perumusan ketentuan dan pasal-pasal dari Peraturan Daerah tentang Kewenangan Desa Di Kabupaten Brebes.

2. Secara umum :

a. Merupakan instrumen hukum dalam menjalankan kewenangan desa di Kabupaten Brebes.

b. Menertibkan dan mewujudkan sistem yang baik dalam menjalankan kewenangan desa di Kabupaten Brebes.

3. Bagi masyarakat :

a. Diharapkan dapat menjadikan aturan/pedoman dalam menjalankan kewenangan desa di Kabupaten Brebes.

b. Mengatur penataan dan pengelolaan dalam menjalankan kewenangan desa di Kabupaten Brebes.

## D. Metode

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut :

Metode penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang, Kewenangan Desa Di Kabupaten Brebes .dilakukan dengan metode penelitian yuridis normatif dengan didukung metode yuridis empiris.

Sifat penelitian yang dipergunakan adalah penelitian hukum normatif, penelitian hukum normatif didefinisikan sebagai penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam

peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Disebut juga penelitian hukum doktrinal yaitu penelitian hukum yang mempergunakan data sekunder.

**1. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik Pengumpulan Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan *(library research)* untuk mendapatkan konsepsi teori atau doktrin, pendapat atau pemikiran konseptual dan penelitian terdahulu yang berhubungan dengan objek telaahan penelitian ini yang dapat berupa peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah lainnya. Data atau bahan penelitian dalam Naskah Akademik ini dihimpun dari beberapa sumber, yaitu :

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru maupun mengenai studi gagasan dalam bentuk Undang-Undang.
b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai badan hukum primer, seperti hasil-hasil seminar atau pertemuan ilmiah lainnya, bahkan dokumen pribadi atau pendapat dari kalangan pakar hukum sepanjang relevan dengan objek telaahan penelitian.
c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, majalah maupun dari internet.
d. Data empiris diperoleh dengan melalui wawancara bebas

terpimpin, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

**2. Metode Analisis Data**

Metode analisis data yang digunakan adalah metode normatif kualitatif. Normatif adalah karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai normatif hukum positif, juga didasarkan pada dasar-dasar filsafat hukum, teori-teori hukum, asas-asas hukum, dan hukum positif yang berlaku.

Sedangkan kualitatif, dimaksudkan analisis data yang telah dikumpulkan, disusun secara sistematis dan selanjutnya di analisa guna mencari kejelasan terhadap masalah yang dibahas berupa uraian mengenai persoalan yang terkait dengan kewenangan desa di Kabupaten Brebes.

# BAB II

# KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

## A. Kajian Teoritis

### Pengertian Pemerintah Desa

Sebelum membahas lebih lanjut tentang pemerintah desa, lebih baiknya kita mengetahui pengertian pemerintah atau pemerintahan itu sendiri. Pemerintahan adalah proses, cara, perbuatan memerintah yang berdasarkan demokrasi, gubernur memegang tampuk di daerah tingkat I, segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan Negara.[1]

Pemerintahan adalah suatu cara bagaimana dinas umum dipimpin dengan sebaik-baiknya[2]. Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintahan adalah badan yang melakukan kekuasaan untuk memerintah, sehingga dia mempunyai kekuasaan dan kewibawaan untuk mengarahkan, membina, dan membimbing warganya kearah pencapaian tujuan tertentu.

---

[1] Inu Kencana Syafi'I, *Etika Pemerintahan*, (Jakarta : Rineka Cipta,1994), h. 97

[2] M. Ngalim Purwanto, *Administrasi dan Supervisi Pendidikan,* (Bandung : PT Remaja Rosdakarya), h. 27

Sedangkan 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.

Desa, atau udik, menurut definisi *universal*, adalah sebuah aglomerasi permukiman di area perdesaan (*rural*). Di Indonesia, istilah desa adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan, yang dipimpin oleh Kepala Desa. Selain itu, desa adalah kesatuan organisasi pemerintahan yang terendah, mempunyai batas wilayah tertentu, langsung dibawah kecamatan, dan merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah , desa atau yang disebut dengan nama lain diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarkat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam system Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari dua kata di atas yaitu pemerintahan dan desa diperoleh pengertian baru yaitu 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 system Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pemerintah desa telah diketahui mempunyai hak dalam mengatur dan menjalankan roda pemerintahan rumah tangganya sendiri, di antara beberapa kewenangan desa antara lain :

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

Pengertian desa akan tergantung pada sudut pandang yang digunakan, antara lain dari segi pengertian umum, pengertian sosiologis, pengertianekonomi, dan pengertian hukum dan politik. Pengertian lain, dapat dijumpai dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1993: 200) yang menyebutkan bahwa “Desa adalah (1) sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan; kampung; dusun; (2) adik atau dusun (dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota); (3) tempat; tanah; darah”. Sedangkan Pengertian sosiologis, menurut Maschab (1992) Desa digambarkan sebagai suatu bentuk kesatuan

masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan dimana mereka saling mengenal dan corak kehidupan mereka relatif homogen serta banyak bergantung kepada alam (dalam Suhartono, 2001: 10)

Berdasarkan beberapa definisi di atas, desa digambarkan dengan memuat segi-segi dan sifat-sifat yang positif, seperti kebersamaan dan kejujuran, namun dipandang pula mengandung ciri negatif, seperti kebodohan dan keterbelakangan, seperti sebagian buta huruf, masyarakatnya bertani, masih belum mengenal teknologi tinggi dan masih menggunakan bahasa pengantar bukan Bahasa Indonesia, menjadi ciri dari desa. Homogenitas merupakan salah satu ciri desa tradisional kehidupan desa. Ciri yang lainnya seperti pertanian dan ekonomi subsistem (Horton dan Chester L. Hunt, 1999b: 130).

Dari segi pengertian ekonomi, pandangan (sosial) ekonomi yang lebih menekankan sisi produksi, melihat desa sebagai suatu komunitas masyarakat yang memiliki model produksi yang khas (Wiradi, 1988). Desa mengandung arti sebagai tempat orang hidup dalam ikatan keluarga dalam suatu kelompok perumahan dengan saling ketergantungan yang besar di bidang sosial dan ekonomi. Desa biasanya terdiri dari rumah tangga petani dengan kegiatan produksi, konsumsi dan investasi hasil keputusan keluarga secara bersama (Hayami-Kikuchi, 1987: 11). Sedangkan jika dilihat dari pengertian hukum dan politik, desa diartikan sebagai suatu daerah kesatuan hukum

dimana bertempat tinggal suatu masyarakat, yang berkuasa (memiliki wewenang) mengadakan pemerintahan sendiri (Kartohadi koesoemo, 1984: 16; Wiradi, 1988). Menurut Prof. Drs. HAW dalam bukunya yang berjudul “Otonomi Desa”, desa didefinisikan sebagai: “Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat”. (Widjaja, 2003: 3)

Sedangkan yang dimaksud dengan desa menurut Sutardjo Kartohadi Kusumah mengemukakan bahwa desa adalah suatu kesatuan huum dimana bertempat tinggal masyarakat pemerintahan sendiri. Menurut Bintaro, desa merupakan perwujudan atau kesatuan geografi, sosial, ekonomi, politik dan kultural yang terdapat di situ (suatu daerah) dalam hubungannya dan pengaruhnya secara timbal balik dengan daerah lain. Pendapat lainnya yaitu menurut Paul H. Landis, desa adalah masyarakat yang penduduknya kurang dari 2.500 jiwa dengan karakteristiknya sebagai berikut:

1) Mempunyai pergaulan hidup yang saling kenal mengenal antara ribuan jiwa.
2) Ada pertalianperasaan yang sama tentang kesukaan terhadap kebiasaan.

3) Cara berusaha (perekonomian) adalah agraris yang paling umum yang sangat dipengaruhi alam seperti; iklim, keadaan alam, kekayaan alam, sedangkan pekerjaan yang bukan agraris adalah bersifat sambilan.

Pengertian ini sangat menekankan adanya otonomi untuk membangun tata kehidupan desa bagi kepentingan penduduk. Dalam pengertian ini terdapat kesan yang kuat, bahwa kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa hanya bisa diketahui dan disediakan oleh masyarakat desa, dan bukan pihak lain. Dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, desa diberi pengertian baru sebagai : "*Desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan/atau hak tradisonal yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia*"

Apa yang dikembangkan dalam kebijakan pemerintahan desa, yang kendati memuat konsep hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, namun bersamaan dengan itu pula dinyatakan bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan terendah di bawah camat. Dengan sendirinya desa merupakan representasi (kepanjangan) pemerintah pusat. Artinya bahwa apa yang dianggap baik oleh pemerintah pusat (organisasi kekuasaan di atasnya)

dipandang baik pula untuk desa. Asumsi ini bukan saja manipulatif, namun juga mempunyai tendensi yang sangat kuat untuk mengalahkan atau merendahkan keperluan, kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa. Jadi, pada hakekatnya pengertian desa itu dapat dilihat dari berbagai sudut pandang, diantaranya dari segi pengertian umum, dari sudut pandang sosiologis, dari perspektif ekonomi dan dari sudut pandang hukum dan politik

Kewenangan secara umum merupakan lingkup kekuasaan yang dimiliki seseorang atau kelompok untuk memerintah, mengatur, dan menjalankan tugas di bidangnya masing-masing. Kewenangan merupakan unsur dari kekuasaan yang dimiliki seseorang. Dalam berkuasa biasanya seorang pemegang kuasa berwenangn untuk menjalankan kekuasaannya sesuai dengan wewenang yang diberikan kepadanya. Menurut Kaplan (2011:6) adalah kewenangan adalah kekuasaan Formal yang berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan- peraturan serta berhak mengharapkan kapatuhan terhadap peraturan- peraturan". Adapun pengertian kewenangan menurut Budihardjo (2011:7) adalah Kewenangan adalah kekuasaan yang dilembagakan, kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan hak yang berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu.

Pengertian kewenangan menurut Stout (2010:71) adalah Pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintah, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehandan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik

Adapun pengertian kewenangan menurut Tonaer (2011:5) adalah kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara. Otoritas atau kewenangan sering didefinisikan sebagai kekuasaan, kekuasaan yang memerintahkan kepatuhan kekuasaan itu meletakkan kleimnya atas otoritas yang dikuasai. Yang dimaksud dengan otoria atau wewenang ialah *hak* yang sudah didirikan, dalam ketertiban sosial manapun, untuk menetapkan kebijaksanaan, untuk mengumumkan keputusan pertimbangan atas pokok persoalan yang relevan, dan untuk mendamaikan pertentangan-pertentangan, atau pembimbing bagi orang-orang lain.

Berdasarkan uraian definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa pengertian kewenangan adalah kekuasaan yang dilembagakan berdasarkan peraturan-peraturan yang diharapakan agar peraturan-peraturan tersebut dapat di patuhi. Sehingga keweangan merupakan ketentuan dalam kekuasaan yang bisa digunakan oleh seorang pemegang kuasa untuk menjalankan roda kepemimpinan.

Dari berbagai pengertian diatas, dapat ditarik beberapa ciri umum dari desa, antara lain :

1) Desa umumnya terletak di, atau sangat dekat dengan, pusat wilayah usaha tani (sudut pandang ekonomi);
2) Dalam wilayah itu, pertanian merupakan kegiatan ekonomi domina;
3) Faktor penguasaan tanah menentukan corak kehidupan masyarakatnya;
4) Tidak seperti di kota ataupun kota besar yang penduduknya sebagian besar merupakan pendatang, populasi penduduk desa lebih bersifat “terganti dari dirinya sendiri”;
5) Kontrol sosial lebih bersifat informal, dan interaksi antar warga desa lebih bersifat personal dalam bentuk tatap muka;
6) Mempunyai tingkat homogenitas yang relatif tinggi dan ikatan sosial yang relatif lebih ketat daripada kota (Wiradi, 1988) Roucek dan Warren (1962), sebagaimana dikutip Raharjo (1999), menyebutkan karakteristik desa sebagai berikut :
    a. Besarnya peranan kelompok primer;
    b. Faktor geografik yang menentukan dasar pembentukan kelompok/asosiasi;
    c. Hubungan lebih bersifat intim dan awet
    d. Homogen
    e. Mobilitas sosial rendah

f. Keluarga lebih ditekankan fungsinya sebagai unit ekonomi

g. Populasi anak dalam proporsi yang lebih besar

Karakteristik yang disebutkan di atas, pada dasarnya merupakan karakteristik, yang sebagian menjadi ciri dari desa tradisional. Desa masa kini, pada dasarnya telah mengalami sejumlah perubahan, sejalan dengan bekerjanya kekuatan eksternal yang mendorong perubahan sosial di desa. Ikatan sosial yang ketat, sebagai contoh, telah mulai dilihat memudar seiring dengan munculnya ekonomi uang dan industrialisasi yang memasuki desa. Hubungan dalam masyarakat desa dapat dikelompokkan ke dalam dua tipe yaitu gemeinscaft yakni suatu bentuk kehidupan bersama dimana anggota-anggotanya diikat oleh hubungan batin murni dan bersifat alamiah dan geisselscaft yakni suatu ikatan lahir yang struktur dan bersifat mekanik (Soekanto, 1987: 119). Dari dua tipe tersebut ciri masyarakat pedesaan adalah gemeinscaft yaitu masyarakat paguyuban, persekutuan dan kerukunan (Suryaningrat, 1980: 19)

**Kehidupan Sosial Masyarakat Desa**

Corak kehidupan masyarakat di desa dapat dikatakan masih homogen dan pola interaksinya horizontal, banyak dipengaruhi oleh sistem kekeluargaan. Semua pasangan berinteraksi dianggap sebagai anggota keluarga. Serta hal yang sangat berperan dalam interaksi dan hubungan sosialnya adalah motif-motif sosial. Interaksi

sosial selalu djusahakan supaya kesatuan sosial (social unity) tidak terganggu, konflik atau perte~ntangan sosial sedapat mungkin dihindarkan jangan sampai terajadi. Prinsip kerukunan inilah yang menjiwai hubungan sosial pada masyarakat pedesaan. Kekuatan yang mempersatukan masyarakat pedesaan itu timbul karena adanya kesamaaan-kesamaan kemasyarakatan,seperti kesamaan adat kebiasaan, kesamaan tujuan dan kesamaan pengalaman.

Sosial kemasyarakatan desa ditandai dengan pemilikan ikatan batin yang kuat sesama warga desa, yaitu perasaan setiap warga / anggota masyarakat yang amat kuat yang hakikatnya bahwa seseorang merasa merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari masyarakat dimana ia hidup dan dicintainya serta mempunyai perasaan bersedia untuk berkorban setiap waktu demi masyarakat atau anggota-anggota masyarakat. Karena beranggapan sama-sama sebagai anggota masyarakat yang saling mencintai, menghormati, mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama terhadap keselamatan dan kebahagian bersama di dalam masyarakat. Oleh karena masyarakat pedesaan mempunyai kepentingan pokok yang hampir sama, maka mereka selalu bekerjasama untuk mencapai kepentingan- kepentingan mereka. Seperti pada waktu mendirikan rumah, upacara pesta perkawinan, memperbaiki jalan desa, membuat saluran air dan sebagainya.

Adapun bentuk-bentuk kerja sama dalam masyarakat sering diistilahkan dengan gotong-royong dan tolong-menolong. Pekerjaan gotong-royong sekarang lebih popular dengan istilah kerja bakti. Sedangkan mengenai macamnya pekerjaan gotong-royong atau kerja bakti itu ada dua macam, yaitu:

1) Kerja sama untuk pekerjaan-pekerjaan yang timbulnya dari inisiatif warga masyarakat itu sendiri,
2) Kerja sama untuk pekerjaan-pekerjaan yang inisiatifnya tidak timbul dari masyarakat itu sendiri, berasal dari luar.

Kerja sama jenis pertama biasanya sungguh-sungguh dirasakan manfaatnya bagi mereka, sedangkan jenis yang kedua biasanya kurang difahami kegunaannya. Hal ini memberikan gambaran bahwa masyarakat pedesaan yang agraris dinilai oleh or'ang-orang kota sebagai masyarakat yang tentram, damai dan harmonis sehingga dijadikan tempat untuk meiepaskan lelah dari segafa kesibukan, keramain dan keruwetan pikiran. Tetapi sebenarnya di dalam masyarakat pedesaan terdapat bermacam-macam gejala sosial yang sering timbul. Gejala-gejala sosial itu sering diistilahkan sebagai berikut:

1) Konflik

Karena hampir setiap hari dari mereka yang selalu berdekatan dengan tetangganya secara terus-menerus dan hal ini menyebabkan kesempatan untuk bertengkar sangat banyak.

Pertengkaran-pertengkaran yang terjadi biasanya berkisar pada masalah sehari-hari rumah tangga dan sering menjalar ke luar rumah tangga, sedangkan sumber banyak pertengkaran itu rupa-rupanya berkisar pada masalah kedudukan dan gengsi, perkawinan dan sebagainya.

2) Kontroversi (pertentangan)

Pertentangan ini biasanya disebabkan oleh perubahan konsep-konsep kebudayaan (adat -istiadat), psikologis atau dalam hubungannya dengan guna- guna (black magic), para ahli hukum adat biasanya meninjau masalah kontroversi (pertentangan) ini dari sudut kebiasaan masyarakat.

3) Kompetisi (persaingan)

Wujud persaingan bisa positif dan juga bisa negatif. Positif bila persaingan wujudnya saling meningkatkan, usaha untuk meningkatkan prestasi dan produksi atau out put (hasil). Sebaliknya yang negatif, bila persaingan ini hanya berhenti pada sifat iri, yang tidak mau berusaha sehingga kadang-kadang hanya melancarkan fitnah-fitnah saja. Sistem lapisan masyarakat dapat terjadi dengan sendirinya dalam proses pertumbuhan masyarakat itu. Tetapi ada pula yang sengaja disusun untuk mengejar suatu tujuan bersama. Yang biasa menjadi alasan terbentuknya lapisan masyarakat yang terjadi dengan sendirinya adalah kepandaian,

tingkat umur (yang senior), sifat keaslian keanggotaan kerabat seorang kepala desa dan mungkin juga harta dalam batas-batas tertentu. Alasan-alasan yang dipakai berlainan bagi tiap-tiap masyarakat. Pada masyarakat yang hidupnya dari berburu hewan alasan utama adalah kepandaian berburu. Sedangkan pada masyarakat yang telah menetap dan bercocok tanam, maka kerabat pembuka tanah (yang dianggap asli) dianggap sebagai orang-orang yang menduduki lapisan tinggi. Hal ini dapat dilihat misalnya pada masyarakat Batak, dimana marga tanah, yaitu marga yang pertama-tama membuka tanah, dianggap mempunyai kedudukan yang tinggi karena mereka dianggap sebagai pembuka tanah dan pendiri desa yang bersangkutan. Lain halnya dehgan masyarakat yang menganggap bahwa kerabat kepala masyarakatlah yang mempunyai kedudukan yang tinggi dalam masyarakat.

**Kehidupan Ekonomi Masyarakat Desa**

Pada masyarakat pedesaan mata pencaharian bersifat homogen yang berada di sektor konomi primer, yaitu bertumpu pada bidang pertanian. Kehidupan ekonomi terutama tergantung pada usaha pengelolaan tanah untuk keperluan pertanian, petrnakan dan termasuk juga perikanan darat. Jadi kegiatan di desa adalah mengolah alam untuk memperoleh bahan-bahan mentah. Baik

bahan kebutuhan pangan, sandang maupun lain-lainnya untuk memenuhi kebutuhan pokok manusia.

Pada umumnya masyarakat pedesaan menganut sistem ekonomi tradisional atau" sistem ekonomi tertutup, cukup memenuhi kebutuhan-kebutuhan ekonomi masyarakat terbatas untuk bertahan hidup dan memenuhi kebutuhan - kebutuhan bersama. Pola produksi dalam masyarakat tradisional terutama mendasarkan pada tenaga keluarga dan tenaga ternak pun dimanfaatkan. Dalam proses produksi tradisional tadi, umumnya laki-laki mengerjakan pekerjaan pengolahan tanah yang paling berat baik di sawah ataupun di ladang. Untuk mengerjakan pekerjaan-pekerjaan yang lebih ringan seperti menyiang terutama pada sawah anak-anak di atas sepuluh tahun dan istri juga turut membantu. Selanjutnya pada waktu panen dan setelah panen banyak tenaga wanita dimanfaatkan.

**Kehidupan Budaya Masyarakat Desa**

Kebudayaan adalah cara hidup yang dibina oleh suatu masyarakat guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok seperti untuk bertahan hidup, kelangsungan jenis manusia dan penerbitan pengalaman sosial. Kebudayaan adalah penjumlahan atau akumulasi semua obyek materil, pola organisasi kemasyarakatan, cara tingkah.taku, pengetahuan, kepercayaan dan lain-lain yang dikembangkan dalam pergaulan hidup manusia. Kebudayaan tidaklah diwariskan secara

biologis. Setiap angkatan mempelajari sendiri dan meneruskan pada generasi yang berikutnya dan ditambah dengan apa yang dirubah atau dikembangkan selama masa hidupnya dengan transmisi ini maka dimungkinkan adanya kelangsungan kebudayaan selama beberapa generasi. Kebudayaan yang diturunkan kepada generasi berikutnya itu dapat dilakukan dengan cara memperkenalkan :

1) Kebiasaan, yaitu cara yang sudah menetap dan umum untuk melakukan sesuatu, dan sudah diakui oleh masyarakat.
2) Adat, yaitu cara tingkah laku dalam masyarakat yang diberi sanksi dan dianggap sebagai cara yang tetap dan baik.
3) Upacara peribadatan, yaitu suatu rangkaian gerak dan perkataan yang dilakukan oleh orang-orang tertentu dengan paravar simbolik perkataan tertentu cara-cara yang mempunyai arti.

**Pemerintahan Desa**

Secara etimologis Pemerintah berasal dari kata perintah. Menurut W.Y.S Poerwadarmita yaitu sebagai berikut:

a. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu.
b. Perintah adalah kekuasaan perintah suatu Negara (Daerah, Negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu Negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah).

c. Pemerintah adalah perbuatan (cara, hal, urusan dan sebagainya) memerintah.

Samual Edward Finer mengakui ada Pemerintah Dan Pemerintahan dalam arti luas, dengan adanya Pemerintah dan Pemerintahan dalam arti luas. Maka tentunya akan mempunyai pengertian Pemerintah dan Pemerintahan dalam arti luas dan sempit. Yaitu :

A. Pemerintah (an) dalam arti sempit, yaitu : perbuatan memerintah yang dilakukan oleh Eksekutif, yaitu Presiden dibantu oleh para Menteri-menterinya dalam rangka mencapai tujuan Negara.
B. Pemerintah (an) dalam arti luas, yaitu : Perbuatan memerintah yang dilakukan oleh Legislatif, Eksekutif dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan Pemerintahan Negara

Sedangkan menurut Inu Kencana Syafie yang mengutip dari C.F Strong dalam bukunya yang berjudul “Ekologi Pemerintahan, sebagai berikut:

“Maksudnya Pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara perdamaian dan keamanan Negara, ke dalam dan keluar. Oleh karena itu, *pertama* harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang. *Kedua* harus mempunyai kekuatan Legislatif atau dalam arti pembuatan Undang-undang. *Ketiga*, harus mempunyai kekuatan finansial/kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos

keberadan Negara dalam menyelengggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka kepentingan Negara". (Syafie, 1998: 4-5).

Pendapat lain menurut H Muhammad Rohidin Pranadjaja dalam bukunya yang berjudul "Hubungan antar Lembaga Pemerintahan", pengertian Pemerintah adalah sebagai berikut :

> "Istilah Pemerintah berasal dari kata perintah, yang berarti perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu, sesuatu yang harus dilakukan. Pemerintah adalah orang, badan atau aparat yang mengeluarkan atau memberi perintah". (Pranadjaja, 2003: 24)

Pemerintahan Desa merupakan suatu kegiatan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa yaitu Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Pemerintahan Desa menurut Prof. Drs. HAW. Widjaja dalam bukunya "Otonomi Desa" Pemerintahan Desa diartikan sebagai : "Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan Subsistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintah, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut kepada Bupati". (Widjaja, 2003: 3).

Dari uraian di atas, dapat di tarik kesimpulan bahwa Pemerintahan Desa adalah kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa yaitu Kepala Desa dan Perangkat Desa.

**Administrasi Keuangan 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. Admistrasi merupakan alat untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan sebelumnya, apabila 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:

1. 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.

2. Penggunaan prinsip-prinsip serta ilmu administrasi Negara oleh badan-badan atau instasi 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 Pemerintah 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”. (Supriadi, 1984: 48).

Kegiatan Tata Usaha Keuangan Pemerintahan Desa diantaranya yaitu :

1. Kepala desa berkewajiban mengelola mengenai pendapatan dan pengeluaran keuangan desa.
2. Mengerjakan pembukuan mengenai pendapatan dan pengeluaran keuangan milik Pemerintah Desa.
3. Penyusunan anggaran pendapatan dan belanja Desa.
4. Membuat pertanggungjawaban keuangan desa.
5. Dan lain sebagainya.

Dari penjelasan di atas, maka 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.

## B. KAJIAN TERHADAP ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA

Di bidang hukum (terutama hukum Perdata atau hukum privat) sebagaimana dikemukakan Paul cholten dalam Algemeen Deel-nya, mengatakan, melalui konstruksi dengan cara membatasi beberapa aturan tertentu menjadi aturan yang lebih mempunyai ruang lingkup atau tujuan yang umum, maka dapat dicari apa yang menjadi tujuan umum aturan-aturan tersebut. Asas hukum memang bukan merupakan aturan

hukum, karena asas hukum tidak dapat dilaksanakan/ dioperasikan langsung terhadap suatu peristiwa dengan menganggapnya sebagai bagian dari aturan umum, tetapi harus dengan penyesuaian substansi, untuk itu diperlukan isi yang lebih konkrit. Asas-asas hukum umum bagi penyelenggaran Pemerintahanan yang patut (algemene beginselen van behoorlijk best Undang-undangr) dimana asas ini tumbuh dalam rangka mencari cara-cara untuk melakukan pengawasan atau kontrol yang sesuai hukum (rechtmatigheidscontrole) terhadap tindakan-tindakan Pemerintahanan, terutama yang dapat dilakukan oleh hakim yang bebas. Asas-asas tersebut dirasakan akan bertambah penting apabila dalam memenuhi tuntutan terselenggaranya kesejahteraan rakyat diperlukan banyak peraturan perundang-undangan yang memberikan keleluasaan yang besar kepada aparatur Pemerintahanan.

Dengan demikian maka terhadap aspek-aspek kebijakan dari keputusan-keputusan Pemerintahan yang tidak dibatasi oleh peraturan perundang-undangan dapat dilakukan pengujian oleh hakim (rechterlijke toetsing), tanpa perlu hakim tersebut menguji kebijakan Pemerintahanan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan itu sendiri. Dapatlah dimengerti apabila dalam mencari asas-asas yang dapat digunakan untuk memberikan bimbingan dan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, perlu ditelusuri asas-asas umum bagi penyelenggaraan Pemerintahanan

yang patut, mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bagian dari penyelenggaraan Pemerintahanan. Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara (Burkhardt Krems menyebutkannya dengan staatsliche Rechtssetzung), maka pembentukan peraturan itu menyangkut :

1. Isi peraturan (Inhaltder Regelung).
2. Bentuk dan susunan peraturan (Form der Regelung).
3. Metode pembentukan peraturan (Methode der Ausarbeitung der Regelung).
4. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (Verfahren der Ausarbeitung der Regelung).

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia, sebagaimana halnya di negara lain, terdapat dua asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas hukum umum yang khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi pembentukan isi peraturan, dan asas hukum lainnya yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan peraturan ke dalam bentuk dan susunannya, bagi metode pembentukannya, dan bagi proses serta prosedur pembentukannya. Asas hukum yang terakhir ini dapat disebut asas peraturan perundang-undanngan yang patut. Kedua asas hukum tersebut berjalan seiring berdampingan memberikan pedoman dan bimbingan serentak dalam setiap kali ada

kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan masing-masing sesuai dengan bidangnya.

Ketika Negara Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945, rakyat Indonesia telah mencapai kesepakatan yang bulat, bahwa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara Pancasila telah ditetapkan sebagai cita, asas, dan norma tertinggi negara. Hal itu dapat terlihat dalam Undang-undang 1945 beserta penjelasannya. Kesepakatan Rakyat Indonesia untuk menjadikan Pancasila sebagai pandangan hidup terdapat dalam pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan Undang-undang 1945. Pendapat para ahli tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah asas-ass hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu asas-asas yang mengandung nilai-nilai hukum, di Negeri Belanda berkembang melalui lima sumber. Sumber itu ialah saran-saran dari Raad Var Staate (semacam Dewan Pertimbangan Agung di Indonesia), bahan-bahan tertulis tentang pembahasan rancangan Peraturan Perundang-undangan dalam sidang-sidang parlemen terbuka, putusan-putusan hakim, petunjuk-petunjuk teknik perundang-undangan, dan hasil-hasil akhir komisi pengurangan dan penyederhanaan peraturan perundang-undangan.

Sebagai bahan hukum sekunder lainnya berupa kepustakaan di bidang tersebut adalah sangat penting. Dengan meneliti pendapat para pendahulunya mengenai asas-asas dibidang

pembentukan peraturan perundang-undangan, para ahli memandang asas-asas tersebut dapat dibagi menjadi asas-asas yang bersifat formal dan asas-asas yang bersifat material. Asas-asas formal ialah yang menyangkut tata cara pembentukan dan bentuknya, sedangkan asas-asas material ialah yang menyangkut isi atau materi. Montesquieu dalam L'Esprit des Lois mengemukakan hal-hal yang dapat dijadikan asas-asas, yaitu:

1. Gaya harus padat (concise) dan mudah (simple); kalimat-kalimat bersifat kebesaran dan retorikal hanya merupakan tambahan yang membingungkan.
2. Istilah yang dipilih hendaklah sedapat-dapatnya bersifat mutlak dan tidak relatif, dengan maksud menghilangkan kesempatan yang minim untuk perbedaan pendapat yang individual.
3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual, menghindarkan sesuatu yang metaforik hipotetik;
4. Hukum hendaknya tidak halus (not be subtle), karena hukum dibentuk untuk rakyat dengan pengertian yang sedang; bahasa hukum bukan latihan logika, metainkan untuk pemahaman yang sederhana dari orang rata-rata;
5. Hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan, atau pengubahan; gunakan semua itu hanya apabila benar-benar diperlukan;

6. Hukum hendaknya bersifat argumentatis/dapat diperdebatkan; adalah berbahaya merinci alasan-alasan hukum, karena hal itu akan lebih menumbuhkan pertentangan-pertentangan;
7. Lebih daripada itu semua, pembentukan hukum hendaknya dipertimbangkan masak-masak dan mempunyai manfaat praktis, dan hendaknya tidak enggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar, keadilan, dan hakekat permasalahan. Sebab hukum yang lemah, tidak perlu, dan tidak adil akan membawa seluruh sistem perundang-undangan kepada nama jelek dan menggoyahkan kewibawaan negara.

Dalam memandang hukum dari sudut pembentuk peraturan perundang-undangan, Lon Fuller melihat hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat, berpendapat bahwa tugas pembentuk peraturan perundang-undangan akan berhasil apabila sampai kepada tingkat tertentu memperhatikan persyaratan sebagai berikut :

1. Hukum harus dituangkan kedalam aturan-aturan yang berlaku umum dan tidak dalam penetapan-penetapan yang berbeda satu sama lainnya;
2. Hukum harus diumumkan dan mereka yang berkepentingan dengan aturan-aturan hukum harus dapat mengetahui isi dari aturan-aturan tersebut;
3. Aturan-aturan hukum harus diperuntukan bagi peristiwa-peristiwa yang akan datang dan bukan untuk kejadian-kejadian

yang sudah lalu, karena perundang-undangan mengenai yang lalu selain tidak dapat mengatur perilaku, juga dapat merusak kewibawaan hukum yang mengatur masa depan;

4. Aturan hukum harus dapat dimengerti, sebab jika tidak demikian orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya;
5. Aturan hukum tidak boleh saling bertentangan, sebab apabila itu terjadi orang tidak tahu lagi akan berpegang pada aturan yang mana;
6. Aturan hukum tidak boleh meletakkan beban/persyaratan yang tidak dapat dipenuhi oleh mereka yang bersangkutan;
7. Aturan hukum tidak boleh sering berubah, sebab apabila demikian orang tidak dapat mengikui aturan mana yang masih berlaku;
8. Penguasa/Pemerintahan sendiri harus juga mentaati aturan-aturan hukum yang dibentuknya, sebab apabila tidak demikian hukum tidak dapat dipaksakan berlakunya.

Ahli hukum tata negara Koopmans, mengemukakan perlunya asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti halnya perlu adanya asas-asas dalam penyelenggaraan Pemerintahanan yang patut serta asas-asas dalam penyelenggaraan peradilan yang patut, asas-asas tersebut sehubungan dengan:

1. Prosedur;
2. Bentuk dan kewenangan;

3. Masalah kelembagaan;
4. Masalah isi peraturan.

Van Angeren membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi dua, yang pertama adalah yang pokok, yaitu yang disebutnya her vartrouwens beginsel yang dapatditerjemahkan dengan asas kepercayaan rakyat terhadap Pemerintahan. Van der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (beginselen van beboorlijke regelgeving) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.

Asas-asas yang formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas (beginsel van duidelijke doelstelling)
2. Asas organ/lembaga yang tepat (beginsel van het juiste orgaan)
3. Asas pelunya pengaturan (het noodzakelijkheids beginsel)
4. Asas dapat dilaksanakan (het beginsei van uitvoerbaarheid)
5. Asas konsensus (het beginsel van de consensus)

Asas-asas yang material meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek);
2. Asas tentang dapat dikenali (hef beginsel van de kenbaarheid);

3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (het rechtsgelijkheidsbeginsel);
4. Asas kepastian hukum (het rechtszekerheidsbeginsel);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (het beginsel vande individuele rechtsbedeling)

Adapun masing-masing asas formal diuraikan sebagai berikut:

1. Asas tujuan yang jelas

Asas tujuan yang jelas mencakup tiga hal, yaitu mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum Pemerintahanan, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, dan tujuan dari bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut. Mengenai asas ini, penulis berpendapat dapat diterima oleh semua sistem Pemerintahanan, termasuk oleh Sistem Pemerintahanan Negara republik Indonesia berdasar Undang-Undang Dasar 1945, mengingat asas ini akan mengukur sampai berapa jauh suatu peraturan perundang-undangan diperlukan untuk dibentuk.

2. Asas organ/lembaga yang tepat

Latar belakang asas ini ialah memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang

bersangkutan. Berbeda dengan di negeri Belanda, di Negara Republik Indonesia mengenai organ/lembaga yang tepat itu perlu dikaitkan dengan mated muatan dari jenis-jenis peraturan perundang-undangan. Menurut hemat penulis, materi muatan peraturan perundang-undangan itulah yang menyatu dengan kewenangan masing-masing organ/lembaga yang membentukjenis peraturan perundang-undangan bersangkutan. Atau dapat juga sebaliknya, kewenangan masing-masing organ/lembaga tersebut menentukan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibentuknya.

3. Asas perlunya pengaturan

Asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternatif atau alternatif- altematif lain yang menyelesaikan suatu masalahPemerintahanan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Prinsipderegulasi yang tengah dikembangkan di Negeri Belanda dan prinsip penyederhanaan serta kehematan (soberheid) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, menunjukkan kemungkinan adanya alternatif lain dalam bidangpengaturan.

4. Asas dapat dilaksanakan

Mengenai asas ini masyarakat melihatnya sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan

bersangkutan. Sebab tidaklah ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan. Selain pihak Pemerintahan, juga pihak rakyat yang mengharapkan jaminan (garantie) tercapainya hasil atau akibat yang ditimbulkan oleh suatu peraturan perundang-undangan, ternyata akan kecewa karena peraturan tersebut tidak dapat ditegakkan.

5. Asas konsensus

Adapun yang dimaksud dengan konsensus ialah adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan bersangkutan. Hal itu mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dianggap sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh Pemerintahan dan rakyat. Hal itu dapat juga dilakukan dengan penyebarluasan rancangan peraturan perundang-undangan tersebut kepada masyarakat sebelum pembentukannya. Tentu saja selain itu, apabila peraturan perundang-undangan dimaksud merupakan Undang-undang, pembahasannya di DPR dapat dilakukan dengan mengikutsertakan masyarakat sebanyak mungkin melalui lembaga dengar pendapat yang sudah lama dimiliki.

Adapun masing-masing asas material diuraikan sebagai berikut:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar

Pertimbangan yang dikemukakan oleh Van der Vlies tentang asas ini ialah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya.

2. Asas tentang dapat dikenali

Mengenai alasan pentingnya asas ini yang dapat dikemukakan ialah, apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh yang berkepentingan, maka ia akan kehiiangan tujuan sebagai peraturan. la tidak mengembangkan asas persamaan dan tidak pula asas kepastian hukum, dan selain itu tidak menghasilkan pengaturan yang direncanakan.

3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum

Dalam mengemukakan asas ini para ahli menunjuk kepada tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.

4. Asas kepastian hukum

Asas ini mula-mula diberi nama lain, yaitu asas harapan yang ada dasamya haruslah dipenuhi (Het beginsel dat gerechtvaardigde verwachtingen gehonoreerd moeten worden), yang merupakan pengkhususan dari asas umum tentang kepastian hukum. Asas ini merupakan salah satu sendi asas umum Negara Berdasar Atas Hukum yang dianut oleh Negara Republik Indonesia, oleh karena itu asas ini perlu diterima.

5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hai-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus.

Sedangkan asas-asas pembentukan hukum menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan yang tertuang dalam Pasal 5 beserta penjelasannya menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:

1. Kejelasan tujuan

Kejelasan tujuan Adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat

Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum. apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan

Kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memper-hatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

4. Dapat dilaksanakan

Dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan

tersebut di dalam masyarakat baik secara fisiologis, yuridis, maupun sosiologis.

5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Kedayagunaan dan kehasilgunaan Adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

6. Kejelasan rumusan

Kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Keterbukaan

Keterbukaan adalah bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, digunakan asas-asas yang dipakai sebagai materi muatan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

1. Pengayoman

   Pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Kemanusiaan

   Kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Kebangsaan

   Kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Kekeluargaan

Kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Kenusantaraan

Kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seiuruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

6. Bhineka Tunggal Ika

Bhineka Tunggal Ika adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, Kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

7. Keadilan

Keadilan adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan Pemerintahanan.

Kesamaan kedudukan dalam hukum dan Pemerintahanan adalah bahwa materi muatan Peraturan Pemndang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan,. gender, atau status sosial.

9. Ketertiban dan kepastian hukum

Ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

10. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan

Keseimbangan, keserasian dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selain asas yang tersebut di atas peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain:

1. Dalam Hukum Pidana, misalnya: asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
2. Dalam Hukum Perdata, misalnya: dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik

## C. Praktek Empiris

Dengan dua azas utama “rekognisi” dan “subdidiaritas” UU Desa mempunyai semangat revolusioner, berbeda dengan azas “desentralisasi” dan “residualitas”. Dengan mendasarkan pada azas desentralisasi dan residualitas desa hanya menjadi bagian dari daerah, sebab desentralisasi hanya berhenti di kabupaten/kota. Disamping itu, desa hanya menerima pelimpahan sebagian kewenangan dari kabupaten/kota. Sehingga desa hanya menerima sisa-sisa lebihan daerah, baik sisa kewenangan maupun sisa keuangan dalam bentuk Alokasi Dana Desa.

Kombinasi antara azas rekognisi dan subsidiaritas UU Desa menghasilkan definisi desa yang berbeda dengan definisi-definisi sebelumnya. Desa didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat

berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

Dengan definisi dan makna itu, UU Desa telah menempatkan desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*). Dengan begitu, sistem pemerintahan di desa berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat dengan segala kewenangannya(*authority*). Desa juga tidak lagi identik dengan pemerintah desa dan kepala desa, melainkan pemerintahan desa yang sekaligus pemerintahan masyarakat yang membentuk kesatuan entitas hukum. Artinya, masyarakat juga mempunyai kewenangan dalam mengatur desa sebagaimana pemerintahan desa.

Kewenangan merupakan elemen penting sebagai hak yang dimiliki oleh sebuah desa untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri. Dari pemahaman ini jelas bahwa dalam membahas kewenangan tidak hanya semata-mata memperhatikan kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa namun harus juga memperhatikan subjek yang menjalankan dan yang menerima kekuasaan. Kewenangan harus memperhatikan apakah kewenangan itu bisa diterima oleh subjek yang menjalankan atau tidak.

Dalam pengelompokannya, kewenangan yang dimiliki desa meliputi : kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintahan desa,

kewenangan dibidang pelaksanaan pembangunan desa, kewenangan dibidang pembinaan kemasyarakatan desa, dan kewenangan dibidang pemberdayaan masyarakat desa yang berdasarkan prakarsa masyarakat, atau yang berdasarkan hak asal usul dan yang berdasarkan adat istiadat desa.

Dalam Pasal 19 dan 103 UU Desa disebutkan, Desa dan Desa Adat mempunyai empat kewenangan, meliputi :

a) kewenangan berdasarkan hak asal usul. Hal ini bebeda dengan perundang-undangan sebelumnya yang menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.

b) kewenangan lokal berskala Desa dimana desa mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus desanya. Berbeda dengan perundang-undangan sebelumnya yang menyebutkan, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/ kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.

c) kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

d) kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari empat kewenangan tersebut, pada dua kewenangan pertama yaitu kewenangan asal usul dan kewenangan lokal berskala desa, terdapat beberapa prinsip penting yang dimiliki desa. Dimana kewenangan yang dimiliki oleh desa tersebut bukan-lah kewenangan sisa (*residu*) yang dilimpahkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana pernah diatur dalam UU No. 32 Tahun. 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 72 Tahun. 2005 tentang Pemerintahan Desa. Melainkan, sesuai dengan asas rekognisi dan subsidiaritas. Dan kedua jenis kewenangan tersebut diakui dan ditetapkan langsung oleh undang-undang dan dijabarkan oleh peraturan pemerintah.

Kewenangan berdasarkan hak asal usul merupakan kewenangan warisan yang masih hidup dan atas prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat. Sedangkan kewenangan lokal berskala Desa merupakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakasa masyarakat Desa. Kedua kewenangan ini merupakan harapan menjadikan desa berdaulat, mandiri, dan berkepribadian.

Dengan kedua kewenangan ini Desa mempunyai hak “mengatur” dan “mengurus”, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 UU Desa, Desa maupun Desa Adat mempunyai kewenangan mengeluarkan dan menjalankan aturan main (peraturan), tentang apa yang boleh dan tidak

boleh dilakukan, sehingga mengikat kepada pihak-pihak yang berkepentingan, dan menjalankan aturan tersebut. Atau bertanggungjawab merencanakan, menganggarkan dan menjalankan kegiatan pembangunan atau pelayanan, serta menyelesaikan masalah yang muncul.

**a. Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul**

Kewenangan atau Hak Asal Usul dalam Pasal 19 huruf [a] UU Desa mencakup pengertian ; dimana hak-hak asli masa lalu yang telah ada sebelum lahir NKRI pada tahun 1945 dan tetap dibawa dan dijalankan oleh desa setelah lahir NKRI sampai sekarang. Disamping itu, hak-hak asli yang munculdari prakarsa desa yang bersangkutan maupun prakarsa masyarakat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Kewenangan asal-usul yang diakui oleh negara meliputi : pengelolaan aset (sumberdaya alam, tanah ulayat, tanah kas Desa) dalam wilayah yurisdiksi Desa, pembentukan struktur pemerintahan Desa dengan mengakomodasi susunan asli, menyelesaikan sengketa secara adat dan melestarikan adat dan budaya setempat.

Kewenangan asal usul Desa sebagaimana dalam Pasal 33 huruf [a] UU Desa diuraikan Pasal 34 ayat (1) PP No. 43. Tahun 2014, yang paling sedikit kewenangan tersebut terdiri atas : [a] sistem organisasi masyarakat adat; {b} pembinaan kelembagaan masyarakat; [c] pembinaan lembaga dan hukum adat; [d]

pengelolaan tanah kas Desa; [e] pengembangan peran masyarakat Desa. Dan ruang lingkup kewenangannya dibeberkan lagi secara rinci dalam Pasal 2 Permendesa PDTT No. 1 Tahun. 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa.

Dan untuk kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul, secara khsusus dijelaskan lagi lebih gambang dalam Pasal 103 UU Desa, yang diantaranya meliputi ; pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli, pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat, dan pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat. Yang operasionalnya diperjelas dalam Pasal 3 Permendesa PDTT No. 1 Tahun. 2015.Dengan frasa “pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli” dalam Pasal 103 UU Desa di atas berarti, bahwa negara harus memperhatikan dan menghormati kewenangan-kewenangan asal-usul yang terkait dengan nomenklatur dan institusi atau organisasi desa. Misalnya sebutan lokal untuk istilah “desa” yang di daerah tertentu diistilahkan dengan *Pakraman*, *Kampung*, *Gampong*, *Nagari*, *Banua*, atau *Lembang*. Juga sebutan untuk istilah “diskusi” atau “musyawarah” yang di berbagai lokal daerah di Indonesia ada yang menggunakan istilah *Kerapatan* di Sumatera Barat, *Kombongan* di Toraja, *Paruman* di Bali, *Gawe Rapah* di Lombok, *Saniri* di Maluku. Maupun beragam sebutan untuk perangkat desa yang di berbadgai

daerah mempunyai istilah sendiri-sendiri, misalnya *kewang*, *pecalang*, *jogoboyo*, *kebayan*, *carik*, dan sebagainya. Istilah-istilah tersebut tidak hanya bermakna nomenklatur, melainkan bisa mengandung pengetahuan, nilai dan jati diri suatu masyarakat. Dan dengan frasa “pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat” menunjukkan, bahwa negara tidak boleh melakukan campur tangan atau mengambil alih terhadap tanah-tanah desa sebagai hak asal usul desa. Walaupun begitu, negara tetap masih bisa melakukan pembinaan atas pengaturan dan pengelolaan serta memberikan perlindungan (proteksi) untuk menjaga kelestarian dan optimalisasi pemanfataan. Hal ini karena tidak sedikit desa Adat atau Desa di Indonesia yang mempunyai tanah desa sebagai aset desa yang dijaga dan diwariskan secara turun temurun. Tanah desa merupakan hak asal-usul desa yangpaling vital, sebab tanah merupakan aset (kekayaan) yang menjadi sumber penghidupan dan kehidupan bagi desa dan masyarakat. Oleh karena itu negara perlu memberikan pengakuan dan penghormatan (rekognisi) terhadap tanah sebagai hak asal usul desa.

Juga dengan frasa “pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat”, desa bisa dilakukan dengan langkah konservasi dan revitalisasi kearifan lokal terkemuka yang sudah ada dan mengakar di setiap daerah. Kearifan lokal mengandung pranata lokal atau sistem norma yang mengejawantahkan nilai-nilai, asas, struktur,

kelembagaan, mekanisme, dan religi yang tumbuh, berkembang, dan dianut masyarakat lokal, dalam fungsinya sebagai instrumen untuk menjaga keteraturan interaksi antar warga masyarakat (*social order*), keteraturan hubungan dengan sang pencipta dan roh-roh yang dipercaya memiliki kekuatan supranatural (*spiritual order*), atau menjaga keteraturan perilaku masyarakat dengan alam lingkungan atau *ecological order*. Seperti di Bantaeng, dimana sampai saat ini dilestarikan lembaga dan kearifan lokal *accidong sipangadakkang*. Lembaga Ini merupakan institusi asal-usul tetapi memperoleh isi baru. Desa di Bantaeng menggunakan lembaga itu sebagai forum perencanaan pembangunan partisipatif yang menjamin keterlibatan perempuan dan kaum miskin. Kelembagaan *accidong sipangadakkang* tersebut mendapat legitimasi dan rekognisi (pengakuan) dengan Perda Kabupaten Bantaeng. Tata nilai ini memiliki daya dorong yang cukup efektif untuk mengembangkanserta memperluas ruang partisipasi, peran aktif kelompok sosial, forum warga, jaringan antar kelompok, sehingga mampu mendorong partisipasi warga, terlibat dalam proses pengambilan keputusan baik dalam organisasi warga sendiri maupun forum musyawarah tingkat desa, kecamatan sampai kabupaten.

Di Lombok Barat juga dilestarikan lembaga lokal bernama *gawe rapah*. Lembaga asli ini bukanlah suatu wadah yang diberi mantra dan guna-guna oleh orang pintar agar menghasilkan

keputusan brilian, melainkan sebagai media berkumpulnya (bermusyawarah) semua pemangku kepentingan dengan mengedepankan metode revitalisasi nilai lama dan modern; berupa partisipasi, kesetaraan, pembagian kewenangan, optimalisasi aset, kebersamaan, kesalingpercayaan (*mutual trust*) dan keterbukaan. Prinsip utama dalam tradisi ini yakni setiap orang mempunyai kebebasan dan kesempatan yang sama untuk mengungkapkan masalah dan menawarkan solusi atas persoalan yang dihadapi secara santun dan beretika.

**b. Kewenangan Lokal Berskala Desa**

Kewenangan lokal berskala Desa, sebagaimana Pasal 33 huruf [b] UU Desa, adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakasa masyarakat Desa. Kewenangan tersebut digamblangkan lagi dalam Pasal 34 ayat (2) PP No. 43 Tahun 2014, yang diantaranya adalah : pengelolaan pasar Desa, pengelolaan jaringan irigasi, atau pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu.

Artinya, kewenangan lokal berskala desa, sebagaimana penjelasan Pasal 5 Permendesa PDTT No. 1 Tahun 2015, mempunyai kriteria sbb :

a) Kewenangan yang mengutamakan kegiatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.
b) Kewenangan yang mempunyai lingkup pengaturan dan kegiatan hanya di dalam wilayah dan masyarakat Desa yang mempunyai dampak internal Desa.
c) Kewenangan yang berkaitan dengan kebutuhan dan kepentingan sehari-hari masyarakat Desa.
d) Kegiatan yang telah dijalankan oleh Desa atas dasar prakarsa Desa.
e) Program kegiatan pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dan pihak ketiga yang telah diserahkan dan dikelola oleh Desa.
f) Kewenangan lokal berskala Desa yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang pembagian kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

Kewenangan lokal berskala desa meliputi beberapa bidang, yaitu bidang pemerintahan Desa, bidang pembangunan Desa, bidang Pemasyarakatan Desa, dan bidang pemberdayaan masyarakat Desa.

Kewenangan lokal berskala desa haruslah kewenangan yang muncul dari prakarsa masyarakat sesuai dengan kemampuan, kebutuhan dan kondisi lokal desa. Hal itu supaya kewenangan tersebut sejalan dengan kepentingan masyarakat sehingga akan bisa diterima dan dijalankan. Hanya saja, kewenangan yang terkait dengan

kepentingan masyarakat secara langsung ini mempunyai cakupan yang relatif kecil dalam lingkup desa. Apalagi kewenagan yang berkaitan sangat dekat dengan kebutuhan hidup sehari-hari warga desa kurang mempunyai dampak keluar (eksternalitas) dan kebijakan makro yang luas.

Jenis kewenangan lokal berskala desa ini merupakan turunan dari konsep subsidiaritas, sehingga masalah atau urusan berskala lokal yang sangat dekat dengan masyarakat. sebaik mungkin diputuskan dan diselesaikan oleh organisasi lokal (dalam hal ini adalah desa), tanpa harus ditangani oleh organisasi yang lebih tinggi. Menurut konsep subsidiaritas, urusan yang terkait dengan kepentingan masyarakat setempat atas prakarsa desa dan masyarakat setempat, disebut sebagai kewenangan lokal berskala desa.

Pelaksanaan kewenangan lokal tersebut berkonsekuensi terhadap masuknya program-program pemerintah ke ranah desa. Pasal 20 UU Desa menegaskan, bahwa pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf [a] dan [b] UU Desa) diatur dan diurus oleh Desa. Pasal ini terkait dengan Pasal 81 ayat (4 dan 5) :

"*Pembangunan lokal berskala Desa dilaksanakan sendiri oleh Desa*" dan "*Pelaksanaan program sektoral yang masuk ke Desa*

*diinformasikan kepada Pemerintah Desa untuk diintegrasikan dengan Pembangunan Desa*".

Rangkaian pasal itu menegaskan bahwa kewenangan lokal bukanlah kewenangan pemerintah supra-desa (termasuk kementerian sektoral) melainkan menjadi kewenangan desa. karena selama ini hampir setiap kementerian sektoral memiliki proyek masuk desa yang membawa perencanaan, birokrasi, pendekatan, bantuan dan membangun kelembagaan lokal di ranah desa. Ada desa mandiri energi (ESDM), pengembangan usaha agribisnis perdesaan (pertanian), desa siaga (kesehatan) dan yang lainnya. Dengan UU Desa ini, semua program tersebut adalah kewenangan lokal berskala desa yang dimandatkan oleh UU Desa untuk diatur dan diurus oleh desa.

Dengan dimikian, diharapkan bisa mendorong desa untuk berdaulat, mandiri dan berkepribadian sebagaimana cita-cita pemerintahan sekarang ini. Desa berdaulat, merupakan pengejawantahan asas rekognisi dan juga Pasal 5 dalam UU Desa, dimana Desa tidak lagi sub-ordinat kabupaten. Dengan begitu semua pihak harus menghormati desa. Sementara konsepsi desa mandiri merupakan penjabaran dari asas kemandirian. Dimana desa memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhannya sendiri. Kemandirian desa ini juga ditopang kewenangan lokal berskala desa.

Peraturan Pemerintah no. 43 tahun 2014 merupakan pengaturan lebih lanjut ketentuan Pasal 31 ayat (3), Pasal 40 ayat (4), Pasal 47

ayat (6), Pasal 50 ayat (2), Pasal 53 ayat (4), Pasal 66 ayat (5), Pasal 75 ayat (3), Pasal 77 ayat (3), dan Pasal 118 ayat (6) serta ketentuan lainnya dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Dengan demikian, lingkup pengaturan Peraturan Pemerintah no. 43 tahun 2014 ialah penataan Desa, kewenangan Desa, Pemerintahan Desa, tata cara penyusunan peraturan di Desa, keuangan dan kekayaan Desa, pembangunan Desa dan pembangunan kawasan perdesaan, badan usaha milik Desa, kerja sama Desa, lembaga kemasyarakatan Desa dan lembaga adat Desa, serta pembinaan dan pengawasan Desa oleh camat atau sebutan lain.

Berkaitan dengan pengaturan mengenai Pemerintahan Desa, Peraturan Pemerintah no. 43 tahun 2014 mengatur secara lebih terperinci mengenai tata cara pemilihan kepala Desa secara langsung atau melalui musyawarah Desa, kedudukan, persyaratan, mekanisme pengangkatan perangkat Desa, besaran penghasilan tetap, tunjangan, dan penerimaan lain yang sah bagi kepala Desa dan perangkat Desa, penempatan perangkat Desa yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil, serta tata cara pemberhentian kepala Desa dan perangkat Desa.

Pengaturan yang berkaitan dengan keuangan dan kekayaan Desa, antara lain memuat ketentuan mengenai ADD yang bersumber

dari APBD kabupaten, bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten, penyaluran bantuan keuangan yang bersumber dari APBD provinsi atau APBD kabupaten ke Desa serta penggunaan belanja Desa, penyusunan APB Desa, pelaporan dan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APB Desa, dan pengelolaan kekayaan Desa.

Peraturan Pemerintah no. 43 tahun 2014 disusun dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan Desa yang didasarkan pada asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik serta sejalan dengan asas pengaturan Desa sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, antara lain kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, tertib kepentingan umum, keterbukaan, profesionalitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, kearifan lokal, keberagaman serta partisipasi. Dalam melaksanakan pembangunan Desa, diutamakan nilai kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan perdamaian dan keadilan sosial.

Peraturan Pemerintah no. 43 tahun 2014 menjadi pedoman bagi Pemerintah dan pemerintah daerah, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya dalam mewujudkan tujuan penyelenggaraan Desa sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yakni terwujudnya Desa yang maju, mandiri, dan sejahtera tanpa harus kehilangan jati diri.

# BAB III
# EVALUASI DAN ANALISIS
# PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 6 Tahun 2014, Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hal yang perlu di garis bawahi berdasarkan ketentuan di atas adalah desa berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU No 6 Tahun 2014, Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di dalam pemerintahan desa tidak hanya terdiri dari kepala desa beserta perangkat-perangkat lain di bawahnya, namun juga terdiri dari masyarakat setempat yang tergabung menjadi suatu kelompok yang disebut Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Hal tersebut agar tercipta asas *check and balances* yang mendukung demokrasi agar pemerintah

desa tidak bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan jabatannya. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Hal di atas untuk memperkuat dan mempertegas penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pengaturan Desa berasaskan:

a. rekognisi;

b. subsidiaritas;

c. keberagaman;

d. kebersamaan;

e. kegotongroyongan;

f. kekeluargaan;

g. musyawarah;

h. demokrasi;

i. kemandirian;

j. partisipasi;

k. kesetaraan;

l. pemberdayaan; dan

m. keberlanjutan.

Pengaturan Desa bertujuan:

1. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
4. Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
5. Membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
6. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
7. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
8. Memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
9. Memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

*Local Government* atau Pemerintah Lokal atau Pemerintah Daerah tidak mempunyai undang-undang dasar tersendiri. Segala sesuatunya yang menyangkut penyelenggaraan pemerintah diatur oleh atas kuasa pemerintah negara. Hal ini disebabkan oleh karena statusnya sebagai bagian negara. Hal tersebut untuk menghindari perpecahan dan untuk mendukung penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Desa telah lama ada di Indonesia dengan bermacam-macam nama dan bentuk yang berbeda-beda sesuai dengan masyarakat setempat di berbagai wilayah Indonesia. Pada umumnya desa atau dengan nama lain tersebut dipimpin oleh kepala desa atau sebutan lain dengan dibantu oleh beberapa perangkat desa. Berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa, Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri.

Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 menyatakan: "*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan*

*perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.*" Ketentuan ini mengakui eksistensi Desa atau yang disebut dengan nama lain secara konstitusional yang telah ada jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Pengaturan tentang desa telah ada sejak era pra kemerdekaan. Pada masa Reformasi pengaturan desa diawali dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Selanjutnya pada tahun 2004, kehadiran UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan bentuk penyempurnaan dari undang-undang sebelumnya. UU No. 32 Tahun 2004 mengatur mengenai 3 hal yaitu: pemerintahan daerah, pemilihan Kepala Daerah dan Desa. Ketentuan mengenai Desa diatur dalam Bab XI Pasal 200 hingga Pasal 216 dalam UU tersebut.

Aspirasi untuk mengatur Desa dalam regulasi secara tersendiri sebenarnya sudah berkembang tatkala muncul kehendak untuk melakukan perubahan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam perjalanannya, UU No. 32 Tahun 2004 kemudian terpecah menjadi 3 yaitu: UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diubah menjadi UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, serta UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa). UU Desa menegaskan

bahwa desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 1 UU Desa).

Gambaran umum Pengaturan Desa sebagaimana diatur dalam UU Desa mencakup: 1) Kedudukan dan Jenis Desa; 2) Penataan Desa; 3) Kewenangan Desa; 3) Penyelenggaraan Pemerintahan Desa; 4) Hak dan Kewajiban Desa dan Masyarakat Desa; 5) Peraturan Desa; 6) Keuangan dan Aset Desa; 7) Pembangunan Desa dan Kawasan Perdesaan; 8) BUMDes; 9) Kerjasama Desa; 10) Lembaga Kemasyarakatan dan Lembaga Adat Desa; 11) Desa Adat dan 12) Pembinaan dan Pengawasan. Keseluruhan pengaturan tersebut di atas dimaksudkan untuk menuju Desa yang kuat, maju, mandiri dan demokratis.

Lahirnya UU Desa juga searah dan sejalan dengan Nawacita butir ke 3 yaitu membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan. *Original intent* dari UU Desa yaitu untuk memperkuat pembangunan di level desa dengan konsekuensi meletakkan lokus pembangunan pada satuan pemerintahan/komunitas yang paling bawah dan langsung berhubungan dengan rakyat (Farouk, 2015). Tujuan dilakukan pengaturan Desa ditegaskan dalam Pasal 4 UU Desa, yaitu:

(a) memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;

(b) memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;

(c) melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa;

(d) mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama;

(e) membentuk pemerintahan desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;

(f) meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;

(g) meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;

(h) memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan

(i) memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

Lahirnya UU Desa membawa optimisme bagi desa, karena selama ini desa relatif terpinggirkan dan belum menjadi lokus dan fokus utama

pembangunan. Hal ini berdampak pada kesenjangan pembangunan antar kota dan desa yang berimbas pada tingginya tingkat kemiskinan desa dibandingkan dengan daerah perkotaan. Salah satu substansi penting dalam UU Desa adalah pemberian otonomi desa yang diharapkan dapat memacu pembangunan di Desa sehingga berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat desa.

Di sisi lain, kehadiran UU Desa memberi dampak atau konsekuensi besar terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, baik yang terkait dengan kejelasan kelembagaan yang mengurusi desa, kemampuan dan kesiapan alokasi dana desa, kesiapan regulasi teknis, kesiapan aparatur dan manajerial desa, kejelasan tenaga pendamping desa, pendataan dan penataan potensi desa, penyusunan dan pembentukan perencanaan dan regulasi di tingkat desa, maupun hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah desa.

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

  Pasal 18

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

  Pasal 19

  > Kewenangan Desa meliputi :

a. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul;
b. Kewenangan lokal berskala Desa;
c. Kewenangan yang di tugaskan oleh pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
d. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 20

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

Pasal 21

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

Pasal 22

(1) Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi Penyelenggaraan Pemerintah Desa,

Pelaksanaan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa

- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 sebagaimana diubah Peraturan Pemerintah 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelakasanaan Peraturan pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa

Pasal 33

Kewenangan Desa meliputi :

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

Pasal 34

(1) Kewenangan Desa berdasarkan hak asal-usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf a paling sedikit terdiri atas :
    a. Sistem organisasi masyarakat adat;
    b. Pembinaan kelembagaan masyarakat;

c. Pembinaan lembaga dan hukum adat;

d. Pengelolaan tanah kas desa

e. Pengembangan peran masyarakat desa

(2) Kewenangan lokal berskala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf b paling sedikit terdiri atas kewenangan :

a. Pengelolaan tambatan perahu;

b. Pengelolaan pasar Desa;

c. Pengelolaan tempat pemandian umum;

d. Pengelolaan jaringan irigasi;

e. Pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat Desa;

f. Pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu;

g. Pengembangan dan pembinaan sanggar seni dan belajar ;

h. Pengelolaan perpustakaan desa dan taman bacaan;

i. Pengelolaan Embung Desa;

j. Pengelolaan air minum berskala desa;

k. Pembuatan jalan desa antar pemukiman ke wilayah pertanian.

(3) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri

menetapkan jenis kewenangan Desa sesuai dengan situasi, kondisi dan kebutuhan lokal.

Pasal 35

Penyelenggaraan kewenangan berdasarkan hak asal-usul oleh Desa paling sedikit meliputi :

a. Penataan sistem organisasi dan kelembagaan masyarakat adat ;
b. Pranata hukum ;
c. Pemilihan hak tradisional
d. Pengelolaantanah kas desa adat;
e. Pengelolaan tanah ulayat;
f. Kesepakatan dalam kehidupan masyarakat desa adat;
g. Pengisisn jabatan Kepala Desa adat dan perangkat desa adat: dan
h. Masa jabatan kepla desa adat

Pasal 36

(1) Ketentuan mengenai fungsi dan kewenangan penyelenggaraan Pemerintahan daerah, Pelaksanaan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan Masyarakat Desa, berlaku secara mutatis mutandis terhadap fungsi dan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan desa adat, pelaksanaan

pembangunan desa adat, pembinaan masyarakat desa adat, dan pemberdayaan masyarakat desa adat;

(2) Dalam menyelenggarakan hak asal-usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 serta fungsi dan kewenangan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), desa adat membentuk kelembagaan yang mewadahi kedua bidang tersebut.

(3) Dalam melaksanakan fungsi dan kewenangan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala desa adat atau sebutan lain dapat mendelegasikan kewenangan pelaksanaannya kepada perangkat desa adat atau sebutan lainnya.

Pasal 37

(1) Pemerintah kabupaten/kota melakukan identifikasi dan inventarisasi kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 36 dengan melibatkan desa;

(2) Berdasarkan hasil identifikasi dan inventarisasi sebagaimana dimakud pada ayat (1), Bupati/Walikota menetapkan peraturan Bupati/Walikota tentang daftar kewenangan berdasarkan hak asal-usuldan kewenangan lokal berskala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

(3) Peraturan Bupati/walikota sebagaiamana dimaksud pada ayat (2) ditindaklanjuti oleh Pemerintah Desa dengan menetapkan peraturandesa tentang kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa sesuai dengan situasi, kondisi dan kebutuhan lokal.

Pasal 38

Kewenangan yag ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 39

(1) Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan kewenangan desa diatur dengan peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri;

(2) Dalam menetapkan kewenangan Desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan desa, pembangunan kawasan perdesaan dan pemberdayaan masyarakat desa.

# BAB IV

# LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN SOSIOLOGIS, DAN LANDASAN YURIDIS

## A. Landasan Filosofis

Secara **filosofis** jelas bahwa sebelum tata pemerintahan di atasnya ada, Desa itu lebih dulu ada. Oleh karena itu sebaiknya Desa harus menjadi landasan dan bagian dari tata pengaturan pemerintahan sesudahnya. Desa yang memiliki tata pemerintahan yang lebih tua, seharusnya juga menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan**.**

Mengikuti pendapat Prof. Mr J de Louter, seorang ahli tata negara Belanda dan F. Laceulle dalam suatu laporannya yang menyatakan bahwa bangunan hukum Desa merupakan fundamen bagi tatanegara Indonesia (Sutardjo, 1984: 39). Artinya bahwa bangsa dan negara sebenarnya terletak di Desa, maka pengaturan Desa dalam Undang-Undang adalah sangat mendesak karena jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ini akan menentukan luasnya jangkauan pengaturan mengenai Desa. Artinya pengaturan dalam Undang-Undang ini akan menentukan pula maju mundurnya Desa yang berimplikasi pada pemerintahan yang ada di atasnya.

Otonomi dan demokrasi Desa yang akan dibingkai dengan undang-undang tentang Desa bukan sekadar perkara kelembagaan semata, melainkan mempunyai dasar filosofis yang dalam. Kita membutuhkan bangsa yang mandiri-bermartabat, butuh negara (pemerintah) yang kuat (berkapasitas dan bertenaga) dan demokratis. Upaya penguatan otonomi daerah dan "otonomi Desa" menjadi bagian dari cita-cita itu, sekaligus hendak membangun imajinasi Indonesia yang kuat dan sempurna, yang melampui (*beyond*) sentralisme dan lokalisme. NKRI akan menjadi lebih kuat bila ditopang oleh kedaulatan rakyat serta kemandirian lokal (daerah dan Desa), yakni pusat yang "menghargai" lokal dan lokal yang "menghormati" pusat. Kemandirian Desa akan menjadi fondasi dan kekuatan NKRI dan imajinasi Indonesia itu. Jika Desa selamanya marginal dan tergantung, maka justru akan menjadi beban berat pemerintah dan melumpuhkan fondasi NKRI. Kedepan kita membutuhkan Desa sebagai entitas lokal yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya.

Demokrasi adalah nilai dan sistem yang memberi bingkai tata pemerintahan Desa. Secara konseptual demokrasi mengandung sejumlah prinsip dasar: representasi, transparansi, akuntabilitas, responsivitas dan partisipasi, yang semua prinsip ini menjadi fondasi dasar bagi pengelolaan kebijakan, perencanaan

Desa, pengelolaan keuangan Desa dan pelayanan publik. Kalau prinsip-prinsip dasar ini tidak ada di Desa, maka akan muncul "penguasa tunggal" yang otokratis, serta kebijakan dan keuangan Desa akan berjalan apa adanya secara rutin, atau bisa terjadi kasus-kasus bermasalah yang merugikan rakyat Desa.

**B. Landasan Sosiologis**

secara **sosiologis,** jelas bahwa untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI 1945, bangsa Indonesia harus memulai paradigma pembangunan dari bawah (Desa) karena sebagian besar penduduk Indonesia beserta segala permasalahannya tinggal di Desa.

Tetapi selama ini, pembangunan cenderung berorientasi pada pertumbuhan dan bias kota. Sumberdaya ekonomi yang tumbuh di kawasan Desa diambil oleh kekuatan yang lebih besar, sehingga Desa kehabisan sumberdaya dan menimbulkan arus urbanisasi penduduk Desa ke kota. Kondisi ini yang menciptakan ketidakadilan, kemiskinan maupun keterbelakangan senantiasa melekat pada Desa, ide dan pengaturan otonomi Desa kedepan dimaksudkan untuk memperbaiki kerusakan-kerusakan sosial, budaya ekonomi dan politik Desa. "Otonomi Desa" hendak memulihkan basis penghidupan masyarakat Desa, dan secara sosiologis hendak memperkuat Desa sebagai entitas masyarakat

paguyuban yang kuat dan mandiri, mengingat transformasi Desa dari patembayan menjadi paguyuban tidak berjalan secara alamiah sering dengan perubahan zaman, akibat dari interupsi negara (struktur kekuasaan yang lebih besar).

Pengaturan tentang otonomi Desa dimaksudkan untuk merespon proses globalisasi, yang ditandai oleh proses liberalisasi (informasi, ekonomi, teknologi, budaya, dan lain-lain) dan munculnya pemain-pemain ekonomi dalam skala global. Dampak globalisasi dan ekploitasi oleh kapitalis global tidak mungkin dihadapi oleh lokalitas, meskipun dengan otonomi yang memadai. Tantangan ini memerlukan institusi yang lebih kuat (dalam hal ini negara) untuk menghadapinya. Oleh karena diperlukan pembagian tugas dan kewenangan secara rasional di negara dan masyarakat agar dapat masing-masing bisa menjalankan fungsinya. Prinsip dasar yang harus dipegang erat dalam pembagian tugas dan kewenangan tersebut adalah Daerah dan Desa dapat dibayangkan sebagai kompartemen-kompartemen fleksibel dalam entitas negara.

Secara sosiologis tujuan dari pembangunan desa adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, bahkan yang lebih mendasar adalah *survival ability* bangsa. Otonomi Desa adalah instrumen untuk menjalankan misi tersebut. Oleh karena itu, tidak tepat kalau dalam otonomi daerah atau Desa justru melemahkan bangunan NKRI atau *survival ability* bangsa. Ini mungkin terjadi kalau tidak ada

pengaturan tepat antara peran negara, daerah dan Desa. Perlu diingat bahwa negara tidaklah sekedar agregasi daerah-daerah atau Desa-Desa yang otonom. (Hastu, 2007). Spirit Desa bertenaga sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya sebenarnya menjadi cita-cita dan fondasi lokal-bawah yang memperkauat negara-bangsa (Sutoro Eko, 2007; AMAN, 2006).

## C. Landasan Yuridis

Undang-undang Dasar 1945 mengamanatkan dalam Pasal 18b adanya kesatuan masyarakat hukum adat. otonomi Desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari Desa itu sendiri. Hal ini berarti bahwa Desa sebagai susunan pemerintahan terendah di Indonesia mempunyai identitas dan entitas yang berbeda dan perlu di atur tersendiri dalam bentuk Undang-Undang. Selain itu, usulan mengenai pentingnya Undang-undang mengenai Desa ini dikemukakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif.

Sejumlah isu yang terkandung UUD 1945 tentu membutuhkan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk undang-undang. Termasuk pasal 18 yang mengatur keberadaan daerah besar dan kecil. Pasal 18 itu berbunyi: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan

pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Pengakuan dan penghormatan negara terhadap Desa dalam konstitusi sebenarnya nampak jelas (Yando Zakaria, 2002). Dalam penjelasan Pasal 18 disebutkan bahwa: Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgetneenschappen*, seperti Desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah- daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Kalimat ini menegaskan bahwa NKRI harus mengakui keberadaan Desa-Desa di Indonesia yang bersifat beragam. Konsep *zelfbesturende landchappen* identik dengan Desa otonom (*local self government*) atau disebut Desa Praja yang kemudian dikenal dalam UU No. 19/1965, yakni Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak dan berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan konsep *volksgetneenschappen* identik dengan kesatuan masyarakat hukum adat atau menurut orang Bali disebut dengan "Desa adat" atau *self governing community. Zelfbesturende landchappen* akan mengikuti azas desentralisasi (pemberian) dan *volksgetneenschappen* akan

mengikuti azas rekognisi/pengakuan (meski azas ini tidak dikenal dalam semesta teori desentralisasi).

Namun keragaman dan pembedaan *zelfbesturende landchappen* (Desa otonom) dan v*olksgetneenschappen* (Desa adat) itu lama kelamaan menghilang, apalagi di zaman Orde Baru UU No. 5/1979 melakukan penyeragaman dengan model Desa administratif, yang bukan Desa otonom dan bukan Desa adat. Lebih memprihatinkan lagi, UUD 1945 Amandemen Kedua malah menghilangkan istilah Desa. Pasal 18 ayat 1 menegasakan: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang". Juga pasal 18B ayat 2 menegaskan: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang"

Meskipun istilah Desa hilang dalam UUD 1945 amandemen ke-2, tetapi klausul "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya…" berarti mengharuskan negara melakukan rekognisi terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, yang di dalamnya mencakup Desa, nagari, mukim,

huta, sosor, kampung, marga, negeri, parangiu, pakraman, lembang dan seterusnya. Meskipun istilah Desa hilang dalam UUD 1945 amandemen ke-2, tetapi klausul “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya…” berarti mengharuskan negara melakukan rekognisi terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, yang di dalamnya mencakup Desa, nagari, mukim, huta, sosor, kampung, marga, negeri, parangiu, pakraman, lembang dan seterusnya.

Penyerahan urusan/kewenangan dari kabupaten kepada Desa sebenarnya tidak dikenal dalam teori desentralisasi. Karena itu jika UU Desa disusun terpisah dari UU Pemda, hal ini akan semakin mempertegas amanat dan makna Pasal 18 UUD 1945, sekaligus akan semakin memperjelas posisi (kedudukan) dan kewenangan Desa atau memperjelas makna otonomi Desa. Beberapa landasan yuridis dalam Kewenangan desa adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan;
3. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa;

5. Peraturan pemerintah nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

# BAB V
# JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

## A. Jangkauan Dan Arah Pengaturan

Dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, kewenangan desa menjadi persoalan yang perlu dipertegas dalam pelaksanaanya, berikut beberapa kewenangan yang menyangkut sistem penyelenggaraan pemerintahan desa.

**Teori Kewenangan**

Dalam ketatanegaraan dikenal jenis pelimpahan wewenang yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Atribusi Dalam Kamus Istilah Hukum Belanda Indonesia dikatakan atribusi (*attributie*) bermakna pembagian (kekuasaan), seperti kata *attribute van rechtsmacht* mengandung arti pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (*absolute competentie* atau kewenangan mutlak lawan dari *distributie van rechtmacht*).

wewenang dimaksudkan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya. Kewenangan atribusi hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang (legislator) yang orisinil. Hal yang sama, seperti tertuang dalam *Algement Bepalinge van Administratief Recht*, kewenangan atribusi yaitu undang-undang (dalam arti material) menyerahkan wewenang-wewenang

tertentu kepada organ tertentu. Dalam teori kewenangan juga dikenal pelimpahan kewenangan dengan cara delegasi. Proses pelimpahan kewenangan secara delegasi adalah pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lain untuk mengambil keputusan dengan tanggung jawab sendiri. Artinya pemberi wewenang telah lepas dari tanggung jawab hukum atau dari tuntutan pihak ketiga jika dalam penggunaan wewenang itu menimbulkan kerugian pada pihak lain. Kewenangan delegasi berbeda dengan kewenangan atribusi, kewenangan delegasi di tuntut adanya dasar hukum sehingga pelimpahan kewenangan itu dapat ditarik kembali oleh pendelegans.

Menurut Philipus M. Hadjon, pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi terdapat syarat-syarat sebagai berikut :

1) Delegasi harus bersifat definitif, delegans tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan.
2) Delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
3) Delegasi todak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

---

4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan). Artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut

Substansi atribusi adalah menciptakan suatu Telah dikemukakan, bahwa Desa yang berhak mengurus rumah tangganya

sendiri membutuhkan biaya untuk membiayai penyelenggaraan roda Pemerintahan. Maka Pemerintah Desa diberikan wewenang untuk mencari sumber pendapatan Desa sesuai dengan kemampuannya. Yang dimaksud dengan pendapatan Desa ialah segenap penerimaan yang sah yang dapat dinilai dengan uang Sedangkan yang dimaksud dengan sumber-sumber ialah sumber-sumber pendapatan Desa yang pada umumnya sebagai berikut:

Dari pemerintah ialah sumbangan-sumbangan dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang perlu merealisasikan dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) masing-masing sebesar 10% untuk dana alokasi desa. Adapun jenis-jenis sumbangan dari Pemerintah Pusat, adalah sebagai berikut :

a) Bantuan, subsidi, atau sumbangan dari Pemerintah Pusat.
b) Bantuan dari Pemerintah Provinsi.
c) Bantuan dari Pemerintah Kabupaten.
d) Sumbangan atau hadiah dari panitia-panitia perlombaan, dan
e) Sebagian pajak dan retsibusi yang diberikan kepada Desa.

Dari masyarakat adalah sumber dari masyarakat dikenal dengan berbagai sebutan, seperti : pungutan desa, gotong royong, swadaya, iuran, urunan, dan lain-lain.

Dari pihak ketiga adalah Pemerintah Desa dapat menerima sumber dari pihak ketiga yang bersifat tidak mengikat dan sah. Misalnya dari yayasan, badan-badan dan organisasi.

Dari kekayaan Desa adalah segala kekayaan dan sumber penghasilan bagi desa bersangkutan, kekayaan desa tersebut di atas terdiri atas :

a) Tanah kas
b) Pasar desa
c) Bangunan desa
d) Objek rekreasi yang diurus desa
e) Pemandian umum yang diurus desa
f) Hutan desa
g) Tempat-tempat pemancingan di hutan
h) Pelelangan ikan yang dikelola oleh desa
i) Jalan desa

Sumber pendapatan Desa menurut Prof. Drs HAW. Widjaja dalam bukunya yang berjudul “Otonomi Desa”, sumber pendapatan Desa terdiri atas:

1. Sumber Pendapatan Desa.
   a. Sumber pendapatan desa terdiri atas : pendapatan asli desa yang meliputi :
      1) Hasil usaha desa;
      2) Hasil kekayaan desa;
      3) Hasil swadaya dan partisipasi;
      4) Lain-lain pendapatan asli desa yang sah.

b. Bantuan dari Pemerintah Kabupaten yang meliputi :

1) Bagian perolehan pajak dan retsibusi daerah; dan

2) Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah.

c. Bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Provinsi.

d. Sumbangan dari pihak ketiga

e. Pinjaman desa

2. Pemilikan dan Pengelolaan, yang meliputi :

Sumber pendapatan yang telah dimiliki dan dikelola oleh Desa tidak dibenarkan diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Pemberdayaan potensi Desa dalam meningkatkan pendapatan Desa dilakukan antara lain dengan pendirian Badan Usaha Milik (BUMD), kerja sama dengan pihak ketiga dan wewenang melakukan pinjaman.

Sumber pendapatan daerah yang berada di desa, baik pajak maupun retribusi yang telah dipungut oleh Daerah Kabupaten tidak dibenarkan adanya pungutan oleh Pemerintah Desa. Pendapatan Daerah dari sumber tersebut terus harus diberikan kepada desa yang bersangkutan dengan pembagian secara proporsional dan adil. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menghilangkan beban biaya ekonomi tinggi dan dampak lainnya.

Kegiatan pengelolaan APBDes yang ditetapkan setiap tahun meliputi penyusunan anggaran pelaksanaan tata usaha keuangan dan perubahan serta perhitungan anggaran.

Sumber pendapatan Desa dapat terdiri atas:

1. PAD :
   a) Hasil Usaha Desa;
   b) Hasil Kekayaan Desa;
   c) Hasil Swadaya dan Partisipasi;
   d) Hasil Gotong Royong;
   e) Lain-lain PAD yang sah
2. Bagi hasil Pajak & Retribusi Daerah Kabupaten/Kota
   a) Pajak Daerah, paling sedikit 10%;

   Retribusi Daerah, sebagian Bagian dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota, paling sedikit 10% yang dibagi secara proposional yang merupakan Alokasi Dana Desa (ADD). Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Pelaksanaan Urusan. Pemerintahan
5. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

Maka sumber pendapatan Desa tersebut harus mendapatkan pengelolaan administrasi yang efektif dan efisien, sehingga dalam penggunaan atau belanja Desa dapat teratur sesuai dengan keperluan atau kebutuhan Pemerintahan Desa.

## B. Materi Muatan

Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Kewenangan Desa dilihat dari sudut pandang muatan peraturan daerahnya harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan sebagaimana digambarkan di bawah ini :

Sesuai dengan Pasal 14 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa :

"Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi."

Peraturan Daerah tersebut harus pula sesuai dengan Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa "Materi Peraturan Daerah harus memprihatinkan asas materi muatan peraturan perundang-undangan, antara lain asas keseimbangan, keserasian dan keselaran". Hal yang terpenting adalah Materi Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. bahwa bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum dan terganggunya ketentraman atau ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat

diskriminatif.

Bagian ini membahas tentang ketentuan dan pengertian yang bersifat umum dan subtansi peraturan daerah ini.

**Ketentuan Umum**

Ketentuan umum materi dalam rancangan Peraturan Daerah tentang Kewenangan Desa adalah

1. Daerah adalah Kabupaten Brebes.
2. Bupati adalah Bupati Brebes.
3. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom;
4. Camat adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan di daerah;
5. Pemerintah Pusat selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang

menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

7. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.
8. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten/Kota.
9. Urusan Pemerintahan Umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.
10. Desa adalah Desa dan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

11. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia
12. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.
13. Kewenangan Desa adalah kewenangan yang dimiliki Desa meliputi kewenangan berdasarkan hak asal-usul, kewenangan lokal berskala Desa, kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota serta kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
14. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.
15. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

16. Penugasan adalah pemberian tugas dari Pemerintah Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa dalam melaksanakan sebagian pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren, pemerintahan umum serta dalam pelaksanaan tugas pembantuan.

**Materi Pokok**

Penyajian rumusan-rumusan materi pokok disusun secara sistematik dalam bab-bab sesuai dengan kelompok substansi yang akan diatur. Materi pokok yang diatur ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan jika tidak ada pengelompokan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal ketentuan umum.

Materi Pokok dalam Peraturan ini mencakup ketentuan umum yang didalamnya memuat,

**Bab II** berisi maksud dan tujuan, maksud ditetapkannya Peraturan Daerah ini adalah dalam rangka meningkatkan efektivitas dan akuntabilitas Desa dalam menata kewenangan Desa sesuai asas rekognisi dan asas subsidiaritas dan pelaksanaan penugasan dari Pemerintah Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten kepada Desa. Tujuan ditetapkannya Peraturan Daerah adalah dalam rangka mendorong proporsionalitas pelaksanaan bidang kewenangan desa yang meliputi a) penyelenggaraan Pemerintahan

Desa; b) pelaksanaan Pembangunan Desa; c) pembinaan kemasyarakatan Desa; dan d) pemberdayaan masyarakat Desa.

**Bab III** tentang kewenangan desa, Kewenangan Desa merupakan kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat desa. Kewenangan Desa dilaksanakan melalui penataan kewenangan Desa. Penataan kewenangan Desa meliputi a) jenis dan perincian kewenangan Desa; dan b) kriteria kewenangan Desa.

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

Perincian kewenangan Desa berdasarkan hak asal-usul paling sedikit terdiri atas a) sistem organisasi masyarakat adat; b) pembinaan kelembagaan masyarakat; c) pembinaan lembaga dan hukum adat; d) pengelolaan tanah kas Desa; dan e) pengembangan peran masyarakat Desa.

Perincian kewenangan lokal berskala Desa paling sedikit terdiri atas: a) pengelolaan tambatan perahu; b) pengelolaan pasar Desa; c) pengelolaan tempat pemandian umum; d) pengelolaan jaringan irigasi; e) pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat Desa; f) pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu; g) pengembangan dan pembinaan sanggar seni dan belajar; h) pengelolaan perpustakaan Desa dan taman bacaan; i) pengelolaan embung Desa; j) pengelolaan air minum berskala Desa; dan pembuatan jalan Desa antarpermukiman ke wilayah pertanian.

Perincian Kewenangan yang ditugaskan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten kepada Desa meliputi a) penyelenggaraan Pemerintahan Desa; b) pelaksanaan Pembangunan Desa; c) pembinaan kemasyarakatan Desa; dan d) pemberdayaan masyarakat Desa.

Selain kewenangan, Bupati dapat menetapkan jenis kewenangan Desa sesuai dengan situasi, kondisi dan kebutuhan lokal; Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7 diatur dan diurus oleh Desa. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari pemerintah, pemerintah daerah propinsi, atau pemerintah daerah kabupaten diurus oleh Desa sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penugasan dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten kepada desa.

Kriteria kewenangan Desa berdasarkan hak asal-usul, antara lain a) merupakan warisan sepanjang masih hidup; b) sesuai perkembangan masyarakat; c) sesuai prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kriteria kewenangan lokal berskala Desa antara lain a) sesuai kepentingan masyarakat Desa; b) telah dijalankan oleh Desa; c) mampu dan efektif dijalankan oleh Desa; d) muncul karena perkembangan Desa dan prakarsa masyarakat Desa; dan; e) program atau kegiatan sektor yang telah diserahkan ke Desa.

Kriteria kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten antara lain a) sesuai kebutuhan dan kemampuan sumber daya manusia di Desa; b) memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas; c) pelayanan publik bagi masyarakat; d) meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Desa; e) mendorong prakarsa dan partisipasi masyarakat; dan f) meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat.

Kriteria kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, antara lain

a) urusan pemerintahan umum dan tugas pembantuan; b) sesuai dengan prinsip efisiensi; c) mempercepat penyelenggaraan pemerintahan; dan kepentingan nasional yang bersifat khusus dan strategis. Pemerintah daerah harus mengakui, menghormati dan melindungi kewenangan berdasarkan asal usul dan kewenangan lokal berskala desa.

**Bab IV** tentang Tata Cara pelaksanaan Kewenangan Desa, Pemerintah daerah melakukan identifikasi dan inventarisasi kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa dengan melibatkan Desa. Berdasarkan hasil identifikasi dan inventarisasi bupati menetapkan peraturan bupati tentang daftar kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.Peraturan bupati ditindaklanjuti oleh Pemerintah Desa dengan menetapkan peraturan Desa tentang kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa sesuai dengan situasi, kondisi dan kebutuhan lokal.

**Bab V** tentang Pembinaan dan Pengawasan, Bupati melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan kewenangan desa. Pembinaan dilakukan melalui a) Fasilitasi dan koordinasi; b) Peningkatan kapasitas aparatur pemerintah desa; c) Monitoring dan evaluasi; d) Dukungan teknis administrasi. Dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penataan dan pelaksanaan

kewenangan desa, Bupati dapat melimpahkan sebagian tugas kepada camat.

**Bab VI** tentang Pembiayaan, pembiayaan untuk pelaksanaan penataan kewenangan Desa dibebankan pada a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ; b) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi; c) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten; d) Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; dan e) sumber lainnya yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

**Bab VII** tentang Ketentuan lain-lain, Desa dapat melaksanakan pungutan dalam rangka peningkatan pendapatan asli Desa sesuai dengan kewenangan desa dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

**Ketentuan Penutup**

Berisi ketentuan mulai berlakunya Peraturan Daerah ini pada saat tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah

# BAB VI

# PENUTUP

## A. KESIMPULAN

Pasca terbitnya Undang-undang no. 6 tahun 2014 tentang Desa serta pearturan Pemerintah No. 43 tahun 2014, Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes perlu melakukan penataan terhadap kewenangan desa yang dimilikinya dengan membentuk regulasinya. Sesuai dengan kewenangan Desa, Pemerintah desa sudah diberikan keleluasaan dalam membentuk produk hukum guna menyelenggarakan pemerintah, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa, baik dalam jenis Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa maupun dalam bentuk Keputusan Kepala Desa, maka tentunya peningkatan kapasitas dan kapabilitas aparatur Desa sangat diperlukan, terutama melalui berbagai pendidikan dan pelatihan.

## B. SARAN

Sesuai dengan mekanisme yang ada di DPRD, perlu dilakukan kegiatan *Public Hearing* sebagai pelaksanaan Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai sarana pelibatan komponen masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah

Peraturan Daerah yang dilaksanakan oleh pihak eksekutif, karena raperda ini adalah raperda inisiatif dari dewan maka perlu ada kordinasi dengan eksekutif melalui *public hearing*

## Daftar Pustaka


Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian,* Fakultas Hukum UNILA, Lampung, 1996.

Sjahran Basah*, Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986.

C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.

Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996.

J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa oleh Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

Satjipto Raharjo, *Peranan Dan Kedudukan Asas-asas Hukum Dalam Kerangka Hukum Nasional (Pembahasan Terhadap Makalah Sunaryati Hartono),* Seminar dan Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 19-20 Oktober 1988,

R.J. Jue, *Grondbeginselen van het recht,* Groningen, 1980

J.M. Smits, *Het vertrouwensbeginsel en de contractuele gebondenheid*, diss, RUL 1995, Arnhem, 1995.

Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah, Sebuah Pendekatan Struktural Manuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, Fokusmedia, Bandung, 2010

.

Hemat Dwi Nuryanto, *Mengatasi Rabun Dekat Asat Daerah*, Kompas, Jawa Barat, 18 Sepetember 2008.

Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002.

Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah, Sebuah Pendekatan Struktural Manuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, Fokusmedia, Bandung, 2010.

Hemat Dwi Nuryanto, *Mengatasi Rabun Dekat Asat Daerah*, Kompas, Jawa Barat,

**Perundang-undangan**

Undang-undang Dasar NRI 1945

Undang-undang no. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang no. 6 tahun 2014 tentang desa

Peraturan Pemerintah No. 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaa Undang-undang No. 6 tahun 2014 tentang desa

RANCANGAN

PERATURAN DAERAH KABUPATEN BREBES

NOMOR .....TAHUN 2016

TENTANG

KEWENANGAN DESA

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI BREBES,

Menimbang : a. bahwa untuk mewujudkan sistem tata kelola pemerintahan desa yang baik, memberikan pedoman penyelenggaraan pemerintah desa, menjamin partisipasi masyarakat, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah desa;

b. bahwa dalam proses penyelenggaraan pemerintahan Desa diperlukan kejelasan pembagian kewenangan antara pemerintah daerah dengan pemerintah desa;

c. bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 34 ayat (3) dan Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang–Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Kewenangan Desa

d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud huruf a, huruf b dan huruf c, maka perlu ditetapkan Peraturan Daerah tentang Kewenangan Desa.

Mengingat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa tengah;

3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
5. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679)
6. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BREBES

dan

BUPATI BREBES,

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DAERAH KABUPATEN BREBES TENTANG KEWENANGAN DESA

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kabupaten Brebes.

2. Bupati adalah Bupati Brebes.
3. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom;
4. Camat adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan di daerah;
5. Pemerintah Pusat selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
7. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.
8. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten/Kota.
9. Urusan Pemerintahan Umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.

10. Desa adalah Desa dan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
11. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia
12. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.
13. Kewenangan Desa adalah kewenangan yang dimiliki Desa meliputi kewenangan berdasarkan hak asal-usul, kewenangan lokal berskala Desa, kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota serta kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
14. Kewenangan berdasarkan hak asal usul adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa desa atau prakarsa masyarakat desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat.
15. Kewenangan lokal berskala Desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakarsa masyarakat desa.

16. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.
17. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.
18. Penugasan adalah pemberian tugas dari Pemerintah Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa dalam melaksanakan sebagian pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren, pemerintahan umum serta dalam pelaksanaan tugas pembantuan.

## BAB II

## MAKSUD DAN TUJUAN

### Pasal 2

Maksud ditetapkannya Peraturan Daerah ini adalah dalam rangka meningkatkan efektivitas dan akuntabilitas Desa dalam menata kewenangan Desa sesuai asas rekognisi dan asas subsidiaritas dan pelaksanaan penugasan dari Pemerintah Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten kepada Desa.

### Pasal 3

Tujuan ditetapkannya Peraturan Daerah adalah dalam rangka mendorong proporsionalitas pelaksanaan bidang kewenangan desa yang meliputi:

a. penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
b. pelaksanaan Pembangunan Desa;
c. pembinaan kemasyarakatan Desa; dan

d. pemberdayaan masyarakat Desa.

BAB III

KEWENANGAN DESA

Bagian Kesatu

Penataan Kewenangan

Pasal 4

(1) Kewenangan Desa merupakan kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat desa.

(2) Kewenangan Desa dilaksanakan melalui penataan kewenangan Desa.

(3) Penataan kewenangan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:

a. jenis dan perincian kewenangan Desa; dan
b. kriteria kewenangan Desa.

Bagian Kedua

Jenis dan Perincian Kewenangan Desa

Paragraf Kesatu

Jenis Kewenangan Desa

Pasal 5

Jenis kewenangan Desa meliputi:

a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
b. kewenangan lokal berskala Desa;
c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten; dan

d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Paragraf Kedua

Perincian Kewenangan Desa

Pasal 6

Perincian kewenangan Desa berdasarkan hak asal-usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a paling sedikit terdiri atas:

a. sistem organisasi perangkat desa;
b. sistem organisasi masyarakat adat;
c. pembinaan kelembagaan masyarakat;
d. pembinaan lembaga dan hukum adat;
e. pengelolaan tanah kas Desa; dan
f. pengembangan peran masyarakat Desa.

Pasal 7

(1) Perincian kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana dimaksud Pasal 5 huruf b, paling sedikit terdiri atas:
   a. pengelolaan tambatan perahu;
   b. pengelolaan pasar Desa;
   c. pengelolaan tempat pemandian umum;
   d. pengelolaan jaringan irigasi;
   e. pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat Desa;
   f. pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu;
   g. pengembangan dan pembinaan sanggar seni dan belajar;
   h. pengelolaan perpustakaan Desa dan taman bacaan;
   i. pengelolaan embung Desa;

j. pengelolaan air minum berskala Desa; dan pembuatan jalan Desa antarpermukiman ke wilayah pertanian.

(2) Perincian kewenangan lokal berskala Desa lain yang ada di desa.

Pasal 8

Perincian Kewenangan yang ditugaskan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten kepada Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf c meliputi:

a. penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
b. pelaksanaan Pembangunan Desa;
c. pembinaan kemasyarakatan Desa; dan
d. pemberdayaan masyarakat Desa.

Pasal 9

Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 dan Pasal 7, Bupati dapat menetapkan jenis kewenangan Desa sesuai dengan situasi, kondisi dan kebutuhan lokal;

Pasal 10

(1) Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7 diatur dan diurus oleh Desa.
(2) Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari pemerintah, pemerintah daerah propinsi, atau pemerintah daerah kabupaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
(3) Penugasan dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten kepada desa

Bagian Ketiga

Kriteria Kewenangan

Pasal 11

Kriteria kewenangan Desa berdasarkan hak asal-usul, antara lain:

a. merupakan warisan sepanjang masih hidup;
b. sesuai perkembangan masyarakat;
c. sesuai prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 12

Kriteria kewenangan lokal berskala Desa antara lain:

a. sesuai kepentingan masyarakat Desa;
b. telah dijalankan oleh Desa;
c. mampu dan efektif dijalankan oleh Desa;
d. muncul karena perkembangan Desa dan prakarsa masyarakat Desa; dan;
e. program atau kegiatan sektor yang telah diserahkan ke Desa.

Pasal 13

Kriteria kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf c antara lain:

a. sesuai kebutuhan dan kemampuan sumber daya manusia di Desa;
b. memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas;
c. pelayanan publik bagi masyarakat;
d. meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
e. mendorong prakarsa dan partisipasi masyarakat; dan
f. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat.

Pasal 14

Kriteria kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf d, antara lain:

a. urusan pemerintahan umum dan tugas pembantuan;
b. sesuai dengan prinsip efisiensi;
c. mempercepat penyelenggaraan pemerintahan; dan kepentingan nasional yang bersifat khusus dan strategis.

Pasal 15

Pemerintah daerah harus mengakui, menghormati dan melindungi kewenangan berdasarkan asal usul dan kewenangan lokal berskala desa.

BAB IV

TATA CARA PELAKSANAAN KEWENANGAN DESA

Pasal 16

(1) Pemerintah daerah melakukan identifikasi dan inventarisasi kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa dengan melibatkan Desa.
(2) Berdasarkan hasil identifikasi dan inventarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bupati menetapkan peraturan bupati tentang daftar kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(3) Peraturan bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditindaklanjuti oleh Pemerintah Desa dengan menetapkan peraturan Desa tentang kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa sesuai dengan situasi, kondisi dan kebutuhan lokal.

## BAB V

## PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

### Pasal 17

(1) Bupati melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan kewenangan desa.

(2) Pembinaan dilakukan melalui :

a. Fasilitasi dan koordinasi
b. Peningkatan kapasitas aparatur pemerintah desa
c. Monitoring dan evaluasi
d. Dukungan teknis administrasi

### Pasal 18

Dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penataan dan pelaksanaan kewenangan desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1), Bupati dapat melimpahkan sebagian tugas kepada camat.

## BAB VI

## PEMBIAYAAN

### Pasal 19

Pembiayaan untuk pelaksanaan penataan kewenangan Desa dibebankan pada :

a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ;
b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi, dan
c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten;
d. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; dan
e. Sumber lainnya yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

BAB VII
KETENTUAN LAIN-LAIN

Pasal 20

Desa dapat melaksanakan pungutan dalam rangka peningkatan pendapatan asli Desa sesuai dengan kewenangan desa dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

BAB VIII
KETENTUAN PENUTUP
Pasal 21

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah.

Ditetapkan di Brebes
Pada tanggal 2016

BUPATI
ttd

IDZA PRIYANTI

Diundangkan di Brebes
pada tanggal .....
SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN BREBES

ttd

.....

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BREBES TAHUN : 2016 NOMOR : .....

PENJELASAN

RANCANGAN

PERATURAN DAERAH KABUPATEN BREBES

NOMOR .....TAHUN 2016

TENTANG

KEWENANGAN DESA

**I. UMUM**

Dengan diterbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, hal ini berarti pola penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan di Desa harus menghormati sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Bahwa penyelenggaraan Pemerintahan dan pembangunan di desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat, pengaturan tentang batas-batas kewenangan dan pelimpahan kewenangan kabupaten kepada desa merupakan salah satu cara dalam mempercepat dan mendukung pembangunan Desa,yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan , program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dengan prioritas kebutuhan masyarakat.

Menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 18 kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa.

Desa di kabupaten memiliki kewenangan-kewenangan yang dapat diatur secara bersama antara pemerintah desa dan BPD yang dimaksudkan untuk meningkatkan pelayananan kepada masyarakat. Penyelenggaraan desa yang otonom dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut pada dasarnya merupakan proses yang terjadi secara simultan dan berkesinambungan yang memerlukan pengetahuan aparatur daerah tentang kewenangan mereka, potensi daerah dan menjaring aspirasi masyarakat di wilayahnya.

Berkaitan dengan tersebut diatas, kebijakan menyangkut kewenangan desa di Pemerintah Kabupaten Brebes perlu dituangkan dalam sebuah Peraturan Daerah.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Yang dimaksud "asas rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul dan asas subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa;

Pasal 3

Cukup jelas

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Cukup jelas.

Pasal 6

Cukup Jelas

Pasal 7

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan kewenangan lokal berskala desa lain yang ada di desa meliputi :

1. Kewenangan lokal berskala Desa di bidang pelayanan dasar,
   a. pengembangan pos kesehatan Desa dan Polindes;
   b. pengembangan tenaga kesehatan Desa;
   c. pengelolaan dan pembinaan Posyandu melalui:
      1) layanan gizi untuk balita;
      2) pemeriksaan ibu hamil;

3) pemberian makanan tambahan;
4) penyuluhan kesehatan;
5) gerakan hidup bersih dan sehat;
6) penimbangan bayi; dan
7) gerakan sehat untuk lanjut usia.

d. pembinaan dan pengawasan upaya kesehatan tradisional;
e. pemantauan dan pencegahan penyalahgunaan narkotika dan zat adiktif di Desa;
f. pembinaan dan pengelolaan pendidikan anak usia dini;
g. pengadaan dan pengelolaan sanggar belajar, sanggar seni budaya, dan perpustakaan Desa; dan
h. fasilitasi dan motivasi terhadap kelompok-kelompok belajar di Desa

2. Kewenangan lokal berskala Desa di bidang sarana dan prasarana Desa
   a. pembangunan dan pemeliharaan kantor dan balai Desa;
   b. pembangunan dan pemeliharaan jalan Desa;
   c. pembangunan dan pemeliharaan jalan usaha tani;
   d. pembangunan dan pemeliharaan embung Desa;
   e. pembangunan energi baru dan terbarukan;
   f. pembangunan dan pemeliharaan rumah ibadah;
   g. pengelolaan pemakaman Desa dan petilasan;
   h. pembangunan dan pemeliharaan sanitasi lingkungan;
   i. pembangunan dan pengelolaan air bersih berskala Desa;
   j. pembangunan dan pemeliharaan irigasi tersier;
   k. pembangunan dan pemeliharaan lapangan Desa;
   l. pembangunan dan pemeliharaan taman Desa;
   m. pembangunan dan pemeliharaan serta pengelolaan saluran untuk budidaya perikanan; dan
   n. pengembangan sarana dan prasarana produksi di Desa
3. Kewenangan lokal berskala Desa bidang pengembangan ekonomi lokal Desa
   a. pembangunan dan pengelolaan pasar Desa dan kios Desa;

b. pembangunan dan pengelolaan tempat pelelangan ikan milik Desa;
c. pengembangan usaha mikro berbasis Desa;
d. pendayagunaan keuangan mikro berbasis Desa;
e. pembangunan dan pengelolaan keramba jaring apung dan bagan ikan;
f. pembangunan dan pengelolaan lumbung pangan dan penetapan cadangan pangan Desa;
g. penetapan komoditas unggulan pertanian dan perikanan Desa;
h. pengaturan pelaksanaan penanggulangan hama dan penyakit pertanian dan perikanan secara terpadu;
i. penetapan jenis pupuk dan pakan organik untuk pertanian dan perikanan;
j. pengembangan benih lokal;
k. pengembangan ternak secara kolektif;
l. pembangunan dan pengelolaan energi mandiri;
m. pendirian dan pengelolaan BUM Desa;
n. pembangunan dan pengelolaan tambatan perahu;
o. pengelolaan padang gembala;
p. pengembangan wisata Desa di luar rencana induk pengembangan pariwisata kabupaten;
q. pengelolaan balai benih ikan;
r. pengembangan teknologi tepat guna pengolahan hasil pertanian dan perikanan; dan
s. pengembangan sistem usaha produksi pertanian yang bertumpu pada sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal

4. Kewenangan lokal berskala Desa di bidang kemasyarakatan Desa
   a. membina keamanan, ketertiban dan ketenteraman wilayah dan masyarakat Desa;
   b. membina kerukunan warga masyarakat Desa;
   c. memelihara perdamaian, menangani konflik dan melakukan mediasi di Desa; dan
   d. melestarikan dan mengembangkan gotong royong masyarakat Desa

5. Kewenangan lokal berskala Desa bidang pemberdayaan masyarakat
   a. pengembangan seni budaya lokal;
   b. pengorganisasian melalui pembentukan dan fasilitasi lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat;
   c. fasilitasi kelompok-kelompok masyarakat melalui:
      1) kelompok tani;
      2) kelompok nelayan;
      3) kelompok seni budaya; dan
      4) kelompok masyarakat lain di Desa.
   d. pemberian santunan sosial kepada keluarga fakir miskin;
   e. fasilitasi terhadap kelompok-kelompok rentan, kelompok masyarakat miskin,perempuan, masyarakat adat, dan difabel;
   f. pengorganisasian melalui pembentukan dan fasilitasi paralegal untukmemberikan bantuan hukum kepada warga masyarakat Desa;
   g. analisis kemiskinan secara partisipatif di Desa;
   h. penyelenggaraan promosi kesehatan dan gerakan hidup bersih dan sehat;
   i. pengorganisasian melalui pembentukan dan fasilitasi kader pembangunan dan pemberdayaan masyarakat;
   j. peningkatan kapasitas melalui pelatihan usaha ekonomi Desa;
   k. pendayagunaan teknologi tepat guna; dan
   l. peningkatan kapasitas masyarakat melalui:
      1) kader pemberdayaan masyarakat Desa;
      2) kelompok usaha ekonomi produktif;
      3) kelompok perempuan;
      4) kelompok tani;
      5) kelompok masyarakat miskin;
      6) kelompok nelayan;
      7) kelompok pengrajin;
      8) kelompok pemerhati dan perlindungan anak;
      9) kelompok pemuda; dan
      10) kelompok lain sesuai kondisi Desa

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup Jelas .

Pasal 12

Cukup jelas

Pasal 13

Cukup Jelas

Pasal 14

Cukup jelas.

Pasal 15

Cukup jelas.

Pasal 16

Cukup jelas

Pasal 17

Cukup jelas.

Pasal 18

Cukup jelas.

Pasal 19

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUATEN BREBES NOMOR .....