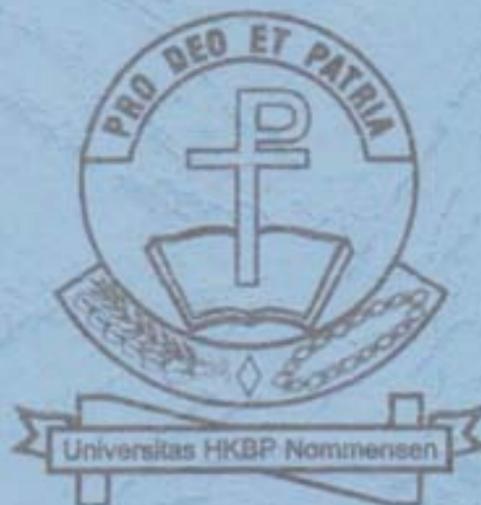


Karya Ilmiah

**KEWENANGAN PEMERINTAHAN DESA DALAM MEMBENTUK
PERATURAN DESA**

Oleh :

KASMAN SIBURIAN



UNIVERSITAS HKBP NOMMENSEN

FAKULTAS HUKUM

MEDAN

2011

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis sampaikan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala berkat dan rahmatnya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan karya ilmiah ini.

Dalam penulisan Karya Ilmiah ini, penulis memperoleh bantuan dan dorongan dari berbagai pihak, dan untuk itu penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas HKBP nommensen Medan
2. Ibu kepala perpustakaan Universitas HKBP Nommensen Medan
3. Pihak-pihak tertentu yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu-persatu.

Penulis menyadari bahwa apa yang disajikan dalam Karya Ilmiah ini belumlah sesuai dengan apa yang diharapkan , untuk itulah penulis dengan segala rendah hati menerima berbagai kritik dan saran yang sifatnya membangun.

Akhirnya penulis sangat mengharapkan bahwa Karya Ilmiah ini dapat bermanfaat untuk membantu mahasiswa dalam perkuliahan dan sekaligus dapat digunakan untuk melangkapi persyaratan akademis.

Medan, Agustus 2011

Penulis



Kasman Siburian, SH, MH.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	ii
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	2
B. Tujuan Penulisan.....	5
BAB II : URAIAN TEORITIS.....	6
A. Pengertian Desa.....	6
B. Pengertian Pemerintahan Desa.....	9
C. Pembangunan Pemerintahan Desa.....	11
D. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.....	13
E. Pemerintah Desa yang Baik (Good Village Governance).....	14
F. Pembentukan Peraturan Desa	16
G. Susunan Organisasi Pemerintahan Desa.....	24
H. Kedudukan, Tugas dan Fungsi Kepala Desa.....	24
I. Sekretaris Desa.....	25
J. Kepala Urusan.....	26
K. Kepala Dusun.....	26
L. Aparatur Pemerintahan Desa.....	27
BAB III : PEMBAHASAN.....	30
A. Landasan Kewenangan Pemerintahan Desa Dalam Membentuk Peraturan Desa.....	30
B. Materi Muatan Peraturan Desa.....	35

BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN	38
A. Kesimpulan.....	38
B. Saran.....	39
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Desa di Indonesia telah ada sejak jaman dahulu sebelum masuknya Bangsa Belanda. Sejak adanya pemerintahan kerajaan, keberadaan desa sudah diakui oleh para raja di masa itu. Kerajaan yang dipimpin oleh Sultan Iskandar Muda di Aceh juga sudah mengakui ada desa yang disebut dengan nama Gampong. Di Sumatera Utara atau Sumatera Timur pada waktu itu disebut Kampung, di Tapanuli disebut Huta, di Sumatera Barat disebut Korong, sedangkan di Jawa disebut Dukuh dan daerah yang lain dengan nama yang berbeda. Namun, seluruh kerajaan pada waktu itu mengakui keberadaan desa sebagai bagian dari persekutuan hukum adat. Pada jaman kerajaan, desa dipimpin oleh ketua adat, alim ulama atau orang-orang perintis pembuka desa.

Pada jaman penjajahan Belanda pimpinan desa ditunjuk oleh pemerintah Belanda untuk memimpin desa atau sering disebut dengan Demang. Demang bertugas untuk mengurus urusan masyarakat dan menjadi antek-antek Belanda, memuluskan kepentingan penjajahan Belanda (saat itu) untuk menguasai Indonesia.

Masyarakat pedesaan kita dewasa ini sedang menghadapi masa transisi, dalam arti terdapatnya nilai-nilai lembaga kemasyarakatan tradisional berhadapan dengan nilai-nilai, pengertian, pandangan hidup dan cara berpikir baru dalam berbagai kehidupan sosial budaya, politik, ekonomi, dan teknologi.

Hal ini harus menjadi perhatian kita serta golongan yang berwenang, dalam bidang pembangunan masyarakat desa. Dalam arti agar supaya segala usaha kearah modernisasi dan penerapan teknologi baru guna peningkatan kehidupan sosial ekonomi, dapat menghindarkan akses-akses yang negatif ialah *jangan sampai merusak nilai-nilai baru yang diintrodusir oleh para Agen Pembaharuan dari bidang-bidang sosial budaya, pemerintahan dan kemsyarakatan, belum diterima secara mantap oleh warga masyarakat yang bersangkutan.*

Terutama waspada terhadap kemungkinan timbulnya konflik-konflik sosial dan meluasnya penyakit masyarakat yang tidak dikehendaki akibat usaha modernisasi tersebut.

Menyadari arti pentingnya Pembangunan Masyarakat Pedesaan atau Community Development, dalam era pembangunan ini Pemerintah telah menjadikannya sebagai salah satu fokus yang utama dalam Program Pembangunan Daerah.

Hal ini kita semua menyadari betapa urgennya gerakan tersebut untuk menyehatkan dan menertibkan kehidupan kemasyarakatan bangsa kita. Terutama untuk menanggulangi keterbelakangan baik sosial budaya maupun sosial ekonomi, yang antara lain guna meningkatkan penghasilan rakyat yang sebagian besar hidup di masyarakat pedesaan dan umumnya masih hidup di dalam ikatan tradisi yang kuat.

Bagi masyarakat pedesaan di Indonesia, gerakan pembangunan masyarakat pedesaan perlu mendapat perhatian kita ialah antara lain meliputi, baik bidang supra struktur yang terdiri atas pembangunan Pemerintah Desa, mental spiritual dan sosial budaya,

maupun pembangunan infra struktur antara lain meliputi pembangunan fisik atau prasarana perekonomian, perindustrian dan kesejahteraan. Terutama meningkatkan usaha tani/pertanian rakyat dan usaha-usaha penunjang lainnya di bidang kerajinan dan usaha niaga rakyat.

Dalam uraian selanjutnya penulis mengkhususkan diri untuk mengarahkan perhatian kepada kewenangan pemerintahan desa yang merupakan salah satu bagian utama dari keseluruhan usaha pembangunan masyarakat pedesaan tersebut.

Segi-segi pembangunan Pemerintahan Desa antara lain terdiri atas pembangunan administrasinya dan penyusunan pranata kedesaan sebagai landasan yuridis bagi segala pelaksanaan pemerintahan di bidang kedesaan, yang kini dirasa sangat urgent, karena belum adanya keseragaman peraturan-peraturan kedesaan dan sering bersifat simpang siur antara masing-masing daerah satu sama lain.

Gagasan mengenai usaha penyempurnaan tata pemerintahan dan administrasi pemerintahan desa dalam uraian-uraian selanjutnya ialah dimaksudkan guna landasan pembangunan masyarakat bangsa kita sebagai masyarakat yang maju dan modern dengan tetap mengawetkan/memelihara nilai-nilai tradisi Pemerintahan Desa yang positif dan meninggalkan hal-hal yang sudah usang dan tidak sesuai lagi dengan alam kemajuan.

Pemerintahan (bestuur/administration) menurut pengertian umum, dapat diartikan sebagai wewenang badan/badan lembaga pemerintahan atau para penguasa pemerintahan sebagai pejabat resmi untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan. Kegiatan mana berarti pelaksanaan serta ditaatinya semua ketentuan

pranata hukum dalam batas seluruh atau sebagian wilayah Negara baik oleh masing-masing oknum/warga Negara serta perseorangan maupun secara kolektif oleh komponen-komponen pemerintahan maupun kemasyarakatan.

Indonesia menganut paham Trias Politica yaitu Legislatif, Eksekutif, Judikatif. Pranata hukum yang menjadi obyek wewenang eksekutif tersebut terdiri atas peraturan perundang-undangan, peraturan Pemerintah Daerah Otonom serta ketentuan-ketentuan ketatausahaan Badan-badan atau lembaga Pemerintah Pusat maupun Daerah (peraturan organic)

Wewenang eksekutif tersebut ialah merupakan wewenang Pemerintahan Pusat yang diserahkan secara konstitusional kepada Kepala Negara atau Presiden, yang diatur dalam Undang-undang Dasar 1945.

Tata Pemerintahan ialah *keseluruhan pranata hukum yang digunakan sebagai landasan untuk menjalankan kegiatan Pemerintahan dalam arti khusus ialah Pemerintahan dalam negeri dan dapat juga disebut sebagai "bestuursrecht" atau hukum tata-negara dalam arti "sempit" demikian menurut Prof H.J. Logemen.*

Dalam hal ini sesuai dengan pengertian Hukum Tata Pemerintahan tersebut. Tata Pemerintahan ialah mencakup semua pranata mengenai suasana organisasi, tata kerja, formasi aparturnya, tugas kewajiban, wewenang dan tanggung jawab serta hubungan kerja daripada badan-badan pemerintahan (Pemerintahan Pusat-Daerah Tingkat I-Daerah Tingkat II dan Pemerintahan Desa).

Dalam hubungan kegiatan-kegiatan pemerintahan lainnya maka kegiatan pembinaan wilayah mulai dikenal umum sejak belum lama. Mengenai luas bidangnya meliputi segala kegiatan dan usaha yang hubungan dengan perencanaan penyusunan,

pengembangan serta pengendalian segala kemampuan wilayah dengan segala apa yang terdapat didalam maupun diatasnya, untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Sesuai dengan pembatasan yang diberikan oleh peraturan maka yang dimaksud dengan desa atau daerah yang yang setingkat menurut Undang-undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa No. 19 Tahun 1965 adalah *suatu wilayah setempat yang merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum dengan kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.*

Menurut Buku I Bab IV Repelita (1968) maka Desa diartikan sebagai *Daerah administratif terkecil yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.* Disebabkan karena sifat keanekaan masyarakat dan bangsa Indonesia menurut kenyataan terdapat bermacam-macam sebutan untuk pengertian yang sama di masing-masing wilayah tanah air kita.

Sesuai dengan pensifatan yang kita kenal dalam ilmu kemasyarakatan dan hukum adat, kita menemukan bermacam-macam peristilahan untuk pengertian desa.

B. Tujuan Penulisan

Yang menjadi tujuan penulisan dari Karya Ilmiah ini adalah :

Untuk mengetahui apa yang menjadi landasan kewenangan Pemerintahan Desa dalam membentuk Peraturan Desa

BAB II

URAIAN TEORITIS

A. Pengertian Desa

Desa atau udik menurut definisi “universal” adalah *sebuah aglomerasi permukiman di area perdesaan (rural)*. Di Indonesia, istilah desa adalah *pembagian wilayah administratif di bawah kecamatan, yang dipimpin oleh Kepala Desa*. Sebuah desa merupakan kumpulan dari beberapa unit permukiman kecil yang disebut kampung atau dusun (sebutan banyak daerah terkecil di wilayah Indonesia dalam istilah umum pada waktu yang lampau). Namun, pada wilayah-wilayah tertentu punya istilah sendiri, seperti Banjar (Bali), Korong (Sumatera Barat), Lingkungan (Sumatera Utara), Gampong (Aceh), dll.

Kepala Desa biasa disebut dengan nama lain, misalnya *Kepala Kampung atau Petinggi di Kalimantan Timur, Klebun di Madura, Pambakal di Kalimantan Selatan, Hukum Tua di Sulawesi Utara, Penghulu pada masyarakat Melayu Sumatera, Wali Korong (Sumatera Barat), Geuchik di Aceh, dll*.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah, istilah desa dapat disebut dengan nama lain. Misalnya di Sumatera Barat disebut dengan istilah *Nagari*. Namun, Nagari bukan berarti persis desa, tetapi komunitas hukum adat yang membawahi Jorong (desa). Biasa dalam satu kecamatan terdapat dua Nagari yang diketuai oleh Wali Nagari (desa dalam hukum adat Minang disebut Korong), di Aceh dengan istilah Gampong, di Papua dan Kutai Barat, Kalimantan Timur, disebut dengan istilah

Kampung. Di Simalungun dengan kata Nagori, di Tapanuli Selatan dan Tapanuli Utara disebut Huta, dll. Begitu pula segala istilah dan institusi di desa dapat disebut dengan nama lain sesuai dengan karakteristik adat istiadat desa tersebut. Hal ini merupakan salah satu pengakuan dan penghormatan pemerintah terhadap asal-usul dan adat istiadat setempat.

Beberapa pengertian (definisi) lain tentang desa pantas kita ketahui, antara lain menurut UU No. 5 Tahun 1979, desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat dan hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan menurut para ahli, antara lain Sutardjo Kartodikusumo dalam bukunya, definisi desa adalah suatu kesatuan hukum di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Menurut Paul H. Landis, seorang ahli sosiologi perdesaan, desa adalah suatu wilayah yang penduduknya kurang dari 2.500 jiwa dengan ciri-ciri sebagai berikut: mempunyai pergaulan hidup yang mengenal, adanya ikatan perasaan yang sama tentang kebiasaan, dan cara berusaha bersifat agraris dan sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor alam, misalnya iklim, topografi, dan sumberdaya alam.

Definisi lain, menurut R. Bintarto, berdasarkan tinjauan geografi yang dikemukakannya, desa merupakan suatu hasil perwujudan geografis yang

ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiologis, sosial, ekonomi, politik, dan cultural yang terdapat di suatu daerah serta memiliki hubungan timbal balik dengan daerah lain.

Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, desa adalah suatu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai system pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang Kepala Desa) atau desa merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan.

Menurut regulasi yang baru dalam PP No. 72 Tahun 2005, desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah dan memiliki kewenangan untuk mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah Indonesia secara khusus telah menerbitkan kebijakan tentang desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang menyatakan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan pembatasan yang diberikan oleh peraturan maka yang dimaksud dengan desa atau daerah yang setingkat menurut Undang-undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa No. 19 Tahun 1965 adalah suatu wilayah setempat yang merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum dengan kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.

Menurut Buku I Bab IV Repelita (1968) maka “*Desa diartikan sebagai Daerah administratif terkecil yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.*”

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan mengenai Desa menegaskan bahwa desa adalah *kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional*. Dengan demikian, desa harus dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kekuasaan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya untuk mencapai kesejahteraan. Hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat inilah yang disebut *Otonomi desa*.

Dengan demikian, desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan transisi dari desa seragam yang diciptakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dan sekaligus memberikan landasan yang kuat bagi terwujudnya *Development Community* di mana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah, tetapi justru sebaliknya, desa merupakan *Independent Community*, yaitu *desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan sendiri*.

B. Pengertian Pemerintahan Desa

Pemerintahan Desa ialah “*merupakan simbol formal dari kesatuan masyarakat desa*.” Pemerintahan Desa sebagai badan kekuasaan terendah, selain

memiliki wewenang asli untuk mengatur rumah tangga sendiri (wewenang otonomi/pemerintahan sendiri), juga memiliki wewenang dan kekuasaan sebagai pelimpahan dekonsentrasi dari pemerintah di atasnya. Pemerintah Desa diselenggarakan di bawah pimpinan seorang kepala desa beserta para pembantunya, mewakili masyarakat desa guna hubungan keluar maupun ke dalam masyarakat yang bersangkutan.”

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 tentang Pedoman umum Pengaturan Mengenai desa Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 point b,c dan d berbunyi :

- b. Pemerintahan Desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa dan badan perwakilan desa.*
- c. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa.*
- d. Badan Perwakilan Desa yang selanjutnya disebut BPD adalah Badan Perwakilan yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat yang ada di Desa yang berfungsi mengayoma adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.*

Dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, menyatakan : Yang dimaksud dengan Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Yang dimaksud dengan Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa. Yang dimaksud dengan Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPD, adalah *lembaga yang merupakan*

perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya. Perangkat Desa lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam PP No. 72 Tahun 2005 ini, terdiri atas :

- a. Sekretaris desa
- b. Pelaksana teknis lapangan
- c. Unsur kewilayahan

Susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa ditetapkan dengan peraturan desa. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

C. Pembangunan Pemerintahan Desa

Dalam uraian selanjutnya saya mengkhususkan diri untuk mengarahkan perhatian saya kepada pembangunan pemerintahan desa yang merupakan salah satu bagian utama dari keseluruhan usaha pembangunan masyarakat pedesaan tersebut.

Segi-segi pembangunan Pemerintahan Desa antara lain terdiri atas *pembangunan administrasinya dan penyusunan pranata kedesaan sebagai landasan yuridis bagi segala pelaksanaan pemerintahan di bidang kedesaan, yang kini dirasa sangat urgent, karena belum adanya keseragaman peraturan-peraturan kedesaan dan sering bersifat simpang siur antara masing-masing daerah satu sama lain.*

Gagasan mengenai usaha penyempurnaan tata pemerintahan dan administrasi pemerintahan desa dalam uraian-uraian selanjutnya ialah dimaksudkan guna landasan

pembangunan masyarakat bangsa kita sebagai masyarakat yang maju dan modern dengan tetap mengawetkan / memelihara nilai-nilai tradisi Pemerintahan Desa yang positif dan meninggalkan hal-hal yang sudah usang dan tidak sesuai lagi dengan keadaan alam kemajuan.

Pemerintahan (*bestuur/administration*) menurut pengertian umum, dapat diartikan sebagai wewenang badan-badan/ lembaga pemerintahan atau para penguasa pemerintahan sebagai pejabat resmi untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan.

Kegiatan mana berarti pelaksanaan serta ditaatinya semua ketentuan pranata hukum dalam batas seluruh atau sebagian wilayah Negara baik oleh masing-masing oknum/warga Negara serta perseorangan maupun secara kolektif oleh komponen-komponen pemerintahan maupun kemasyarakatan.

Pranata hukum yang menjadi obyek wewenang eksekutif tersebut terdiri atas peraturan perundang-undangan, peraturan Pemerintahan Daerah Otonom serta ketentuan-ketentuan ketatausahaan Badan-badan atau Lembaga Pemerintah Pusat maupun Daerah (peraturan organik)

Wewenang eksekutif tersebut ialah *merupakan wewenang Pemerintah Pusat secara konstitusional Kepala Negara atau Presiden, yang diatur dalam Undang-undang Dasar 1945.*

Luas dan kewenangan mana meliputi antara lain sebagai berikut :

- Wewenang untuk mengadakan hubungan diplomatik, membuat perjanjian dan memaklumkan perang dengan Negara lain.
- Memberikan grasi, abolisi dan rehabilitasi.

- Melakukan kegiatan pemerintahan dalam negeri, ialah yang dimaksudkan dengan Pemerintahan Umum (*Algemeen Bestuur*) yang pelaksanaan kewenangannya dikoordinir oleh Menteri atau Departemen Dalam Negeri dan selanjutnya dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah c.q. Kepala Daerah.
- Melakukan kebijaksanaan pertahanan dan keamanan
- Melakukan kegiatan Pemerintahan dalam bidang teknis dalam bentuk pemberian pelayanan umum kepada – dan pemeliharaan kepentingan vital warga masyarakat yang menjadi bidang tanggung jawab lembaga-lembaga departemental maupun non departemen.
- Melaksanakan kegiatan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi
- Pembinaan administrasi Negara dan lain sebagainya.

Tata Pemerintahan ialah *“keseluruhan pranata hukum yang digunakan sebagai landasan untuk menjalankan kegiatan Pemerintahan dalam arti khusus ialah Pemerintahan dalam negeri dan dapat juga disebut sebagai “bestuurrecht” atau hukum tata Negara dalam arti “sempit” demikian menurut Prof H.J. Logemen.”*

D. Penyelenggaraan Pemerintah Desa

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa ialah *“ merupakan unsur-unsur daripada fungsi pemerintahan umum yang merupakan tugas pokok daripada Pemerintah Desa di samping fungsi-fungsi lain guna melengkapai tugas kewajiban, wewenang serta tanggung jawab Pemerintah Desa yang bersangkutan.*

Mengacu pada berbagai pengertian administrasi secara umum yang berbunyi bahwa administrasi adalah *suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh satu atau lebih dalam rangka untuk mencapai tujuan.*

Dengan demikian pengertian administrasi pemerintahan desa adalah *rangkaian kegiatan yang dilakukan rangka penyelenggaraan pemerintahan desa untuk mencapai tujuan yaitu pemerintahan Desa yang mampu menggerakkan masyarakat dalam pembangunan dan terwujudnya kemandirian dan keberdayaan masyarakat desa.*

Sehingga pada Administrasi pemerintahan desa juga terbentuknya adanya unsur-unsur :

1. Adanya proses kegiatan (rangkaian kegiatan).
2. Adanya pelaku / pelaksana kegiatan (staf/ perangkat desa).
3. Adanya tujuan (apa yang diinginkan)
4. Adanya kerja sama.

E. Pemerintahan Desa yang Baik (Good Village Governance)

Pembentukan peraturan hukum (seperti Perdes) yang demokratis hanya akan terjadi apabila didukung oleh pemerintahan desa yang baik, dan sebaliknya pemerintahan yang baik akan diperkuat dengan peraturan hukum yang demokratis. Dengan demikian, terdapat hubungan timbal balik dan saling menunjang antara pemerintahan yang baik dengan peraturan hukum yang demokratis.

Pemerintahan yang baik adalah sekumpulan prinsip dan gagasan tentang :

- a. Keabsahan (legitimasi) kewenangan (kompetensi) dan pertanggungjawaban (*accountability*) dari pemerintah.
- b. Penghormatan terhadap kewibawaan (supremasi) hukum dan perangkatnya dan hak asasi manusia.
- c. Berbagai hal lain yang diharapkan oleh rakyat dari pemerintah yang melayani kepentingan khalayak.

Pemerintah yang baik adalah *sebuah kerangka mendasar dimana kegiatan wirausaha (pedagang, petani, buruh, dll) dapat berjalan dengan baik dan menghasilkan kesejahteraan secara adil.* Pemerintah yang baik *menjamin hak masyarakat umum untuk mendapatkan pelayanan umum seperti kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan publik lainnya.* Tanpa suatu pemerintahan yang baik, sangatlah sulit untuk mewujudkan pelayanan publik dengan kualitas yang baik.

Ciri-ciri dan kewajiban pemerintah yang baik :

- a. Bersifat menolong.
- b. Bergantung pada tata aturan.
- c. Bersifat terbuka (transparan),
- d. Harus bertanggungjawab (*accountable*)
- e. Menghargai dana publik (atau uang rakyat).
- f. Bersifat responsif.
- g. Menawarkan informasi dan
- h. Bersifat adil.

Semangat demokratisasi dan otonomi menuntut proses pembentukan perundang-undangan itu terjadi secara demokratis, yang antara lain dicirikan oleh:

- a. Partisipasi masyarakat luas. Proses pencernaan harus memberi kesempatan yang seluas-luasnya, khususnya kepada pihak-pihak yang akan dipengaruhi oleh keputusan yang akan dibuat (stakeholders atau konstituen atau pihak yang mempunyai kepentingan). Untuk memberikan masukan, kritik dan mengambil bagian dalam pengambilan keputusan.
- b. Transportasi. Adanya keterbukaan sehingga masyarakat dan pers dapat mengetahui dan memperdebatkan draft rancangan secara rinci.
- c. Pertanggungjawaban. Menyerahkan keputusan mereka untuk dikaji oleh instansi yang lebih tinggi dan oleh orang-orang yang berhak memilih.
- d. Dalam bingkai peraturan. Pembuatan keputusan tidak didasarkan atas intuisi dan kecenderungan sesaat, juga kepentingan pribadi atau kelompok tertentu, namun sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati yang didasarkan atas akal sehat dan pengalaman.

F. Pembentukan Peraturan Desa

Peraturan Desa ditetapkan oleh kepala desa setelah mendapat persetujuan bersama Badan Perwakilan Desa, yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi desa. Perdes merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing desa. Sehubungan dengan hal tersebut, sebuah Perdes dilarang bertentangan dengan

kepentingan umum dan / atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam konsep negara hukum yang demokratis keberadaan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Desa dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas. Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh *A. Hamid S. Attamimi* membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material. Asas-asas formal meliputi:

1. Asas tujuan jelas (*Het beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. Asas lembaga yang tepat (*Het beginsel van het juiste organ*);
3. Asas perlunya pengaturan (*Het noodzakelijkheid beginsel*);
4. Asas dapat dilaksanakan (*Het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. Asas Konsensus (*het beginsel van de consensus*).

Asas-asas material meliputi:

1. Asas kejelasan Terminologi dan sistematika (*het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
2. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali (*Het beginsel van de kenbaarheid*);
3. Asas persamaan (*Het rechts gelijkheids beginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*Het rechtszekerheids begin sel*);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*Het beginsel van de individuelerchtsbedeling*).

Asas-asas ini lebih bersifat normatif, meskipun bukan norma hukum, karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam ranah hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentuk Peraturan Desa membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat. Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asa umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*).

Dalam pasal 5 UU Nomor 10 tahun 2004 Juncto Pasal 137 UU Nomor 32 tahun 2004 diatur bahwa Peraturan Daerah yang di dalamnya termasuk adalah Peraturan Desa dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi :

1. Kejelasan tujuan: yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat : yaitu adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga / pejabat Pembentuk 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 : bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan perundang-undangannya.

4. Dapat dilaksanakan : yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan : yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. Kejelasan rumusan : yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Keterbukaan : yaitu bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiaan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Selain asas tersebut di atas, dalam pembentukan peraturan perundang yang sifatnya mengatur, termasuk peraturan daerah, juga harus memenuhi asas materi muatan sebagaimana diatur dalam pasal 6 UU Nomor 32 tahun 2004 juncto pasal 138 UU Nomor 32 tahun 2004, yang meliputi :

1. Asas pengayoman yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Asas kemanusiaan yaitu 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. Asas kebangsaan yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia.
4. Asas kekeluargaan yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Asas kenusantaraan yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
6. Asas bhineka tunggal ika yaitu 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. Asas keadilan yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali.
8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
10. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.

Berkaitan dengan asas-asas materi muatan tersebut, ada sisi lain yang harus dipahami oleh pengemban kewenangan dalam membentuk Peraturan Desa. Pengemban kewenangan harus memahami segala macam seluk beluk dan latar belakang permasalahan dan muatan yang akan diatur oleh Peraturan Desa tersebut. Hal ini akan berkait erat dengan implementasi asas-asas tersebut di atas.

Dalam proses pembentukannya, Peraturan Desa membutuhkan partisipasi masyarakat agar hasil akhir dari Peraturan Desa dapat memenuhi aspek keberlakuan hukum dan dapat dilaksanakan sesuai tujuan pembentukannya. Partisipasi masyarakat dalam hal ini dapat berupa masukan dan sumbang pikiran dalam perumusan substansi pengaturan Peraturan Desa. Hal ini sangat sesuai dengan butir-butir konsep sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Sudikno Mertokusumo bahwa hukum atau perundang-undangan akan dapat berlaku secara efektif apabila memenuhi tiga daya laku sekaligus yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Di samping itu juga harus memperhatikan efektifitas / daya lakunya secara ekonomis dan politis.

Masing-masing unsur atau landasan daya laku tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut : (1) landasan filosofis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki ditengah-tengah masyarakat, misalnya agama dan adat istiadat; (2) daya laku yuridis berarti bahwa perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan aturan main yang ada. Asas-asas hukum umum yang dimaksud disini contohnya adalah asas “*retroaktif*”, “*lex specialis derogate lex generalis*”; (3) produk-produk hukum yang dibuat harus memperhatikan unsure sosiologis, sehingga setiap produk hukum yang mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan; (4) landasan ekonomis, yang maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah daerah dapat berlaku sesuai dengan tuntutan ekonomis masyarakat dan mencakup berbagai hal yang menyangkut kehidupan masyarakat, misalkan kehutanan dan pelestarian sumberdaya alam; (5) landasan

politis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat.

Tidak dipenuhinya kelima unsur daya laku tersebut di atas berakibat tidak dapat berlakunya hukum dan perundang-undangan secara efektif. Kebanyakan produk hukum yang ada saat ini hanyalah berlaku secara yuridis tetapi tidak berlaku secara filosofis dan sosiologis. Ketidaktaatan asas dan keterbatasan kapasitas daerah dalam penyusunan produk hukum yang demikian ini yang dalam banyak hal menghambat pencapaian tujuan otonomi daerah. Dalam hal ini, keterlibatan masyarakat akan sangat menentukan aspek keberlakuan hukum secara efektif.

Roscoe Pound (1954) menyatakan bahwa hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat harus senantiasa memajukan kepentingan umum. Kalimat “hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat” menandakan konsistensi Pound dengan pandangan ahli-ahli sebelumnya seperti Erlich maupun Duguit. Artinya hukum harus dilahirkan dari konstruksi hukum masyarakat yang dilegalisasi oleh penguasa. Ia harus berasal dari konkretisasi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Kemajuan pandangan Pound adalah pada penekanan arti dan fungsi pembentukan hukum. Disinilah awal mula dari fungsi hukum sebagai alat perubahan sosial yang terkenal itu.

Dari pandangan Pound ini dapat disimpulkan bahwa unsur normatif dan empirik dalam suatu peraturan hukum harus ada; keduanya adalah sama-sama perlunya. Artinya, hukum yang ada pada dasarnya adalah gejala-gejala dan nilai-nilai

yang dalam masyarakat sebagai suatu pengalaman dikonkretisasi dalam suatu norma-norma hukum melalui tangan para ahli-ahli hukum sebagai hasil rasio yang kemudian dilegalisasi atau diberlakukan sebagai hukum oleh Negara. Yang utama adalah nilai-nilai keadilan masyarakat harus senantiasa selaras dengan cita-cita keadilan Negara yang dimanifestasikan dalam suatu produk hukum.

G. Susunan Organisasi Pemerintahan Desa

- a. Pemerintahan Desa terdiri atas :
 1. Kepala Desa
 2. Lembaga Musyawarah Desa
- b. Pemerintahan Desa dibantu oleh :
 1. Sekretariat Desa
 2. Kepala Dusun
- c. Sekretariat Desa terdiri dari
 1. Sekretaris Desa sebagai pimpinan
 2. Kepala-kepala Urusan

H. Kedudukan, Tugas dan Fungsi Kepala Desa

- a. Kedudukan Kepala Desa
 1. Alat Pemerintah
 2. Alat Pemerintah Daerah
 3. Alat Pemerintah Desa
- b. Tugas Kepala Desa
 1. Menjalankan urusan rumah tangganya

2. Menjalankan urusan pemerintahan dan pembinaan masyarakat
3. Menumbuhkan dan mengembangkan semangat jiwa gotong royong

c. Fungsi Kepala desa

1. Kegiatan dalam rumah tangganya sendiri
2. Menggerakkan partisipasi masyarakat
3. Melaksanakan tugas dari pemerintah di atasnya
4. Keamanan dan ketertiban masyarakat
5. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pemerintah di atasnya

Kepala Desa bertanggung jawab kepada :

1. Bertanggung jawab kepada Bupati Kepala Daerah Tingkat II
2. Memberikan keterangan pertanggungjawaban Kepala Desa kepada
Lembaga Musyawarah Desa

I. Sekretaris Desa

- a. Kedudukan Sekretaris Desa
 1. Urusan Staf sebagai orang kedua
 2. Memimpin Sekretaris Desa
- b. Tugas Sekretaris Desa
 1. Memberikan Pelayanan Staf
 2. Melaksanakan Administrasi Desa

c. Fungsi Sekretaris Desa

1. Kegiatan surat-menyurat, kearsipan dan pelaporan
2. Kegiatan pemerintahan dan Keuangan Desa
3. Administrasi Pendudukan
4. Administrasi Umum
5. Melaksanakan fungsi Kepala Desa apabila berhalangan Sekretaris Desa apabila bertanggung jawab kepada Kepala Des

J. Kepala Urusan

- a. Kedudukan Kepala urusan adalah *sebagai unsur Pembantu Sekretaris Desa dalam bidang tugasnya.*
- b. Tugas Kepala Urusan adalah *membantu Sekretaris Desa dalam bidang tugasnya.*
- c. Fungsi Kepala Urusan adalah ;
 1. Kegiatan sesuai dengan unsur bidang tugas
 2. Pelayanan administrasi terhadap Kepala Desa.

Kepala Urusan bertanggung jawab kepada Sekretaris Desa.

K. Kepala Dusun

- a. Kedudukan Kepala Dusun adalah *sebagai pelaksanaan tugas Kepala Desa di wilayahnya.*
- b. Tugas Kepala Dusun adalah *melaksanakan tugas-tugas di wilayah kerjanya.*

c. Fungsi Kepala Dusun adalah ;

1. *Melaksanakan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.*
2. *Melaksanakan Keputusan Desa di wilayah kerjanya.*
3. *Melaksanakan kebijaksanaan Kepala Desa*
Kepala Dusun bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

L. Aparatur Pemerintahan Desa

Pemerintahan Orde Baru yang berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 melakukan sentralisasi, birokratisasi, dan penyeragaman pemerintahan desa, tanpa menghiraukan kemajemukan masyarakat adat dan pemerintahan asli. Undang-Undang ini melakukan penyeragaman secara nasional. Spirit ini kemudian tercermin dalam hampir semua kebijakan pemerintah pusat yang terkait dengan desa.

Proses reformasi politik dan pergantian pemerintahan yang terjadi pada tahun 1998 telah diikuti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan. Selanjutnya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam Bab XI Pasal 93 sampai dengan 111 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan mengenai Desa menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam Pasal 94 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bentuk pemerintah desa terdiri atas pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa, dimana Pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan

perangkat desa (sekdes, bendaharawan desa, kepala seksi, dan kepala dusun), sedangkan Badan Perwakilan Desa (BPD) sesuai dengan Pasal 104 adalah wakil penduduk desa yang dipilih dari dan oleh penduduk desa yang mempunyai fungsi mengayomi adat-istiadat, membuat peraturan desa dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa.

Untuk itu Badan Perwakilan desa dan kepala desa menetapkan peraturan desa (Perdes). Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya kepala desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa dan melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Bupati.

Kewenangan desa mencakup kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah, serta tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan atau pemerintah kabupaten.

Dalam membiayai penyelenggaraan pemerintah desa telah diatur dalam Pasal 107 tentang sumber keuangan desa terdiri dari pendapatan asli desa, bantuan dari pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi dan pemerintah, serta sumber penerimaan dari pihak ketiga dan pinjaman desa. Pendapatan asli desa (Pades) meliputi : hasil usaha desa, kekayaan desa, swadaya, dan partisipasi serta gotong – royong dan lain-lain pendapatan yang sah. Sementara ini yang dimaksud bantuan dari pemerintah kabupaten meliputi bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah serta bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Sumber pendapatan desa sebagaimana diatur dan dikelola dalam Anggaran dan Pendapatan Desa (APBDes) yang setiap tahunnya ditetapkan oleh Kepala desa dan Badan Perwakilan Desa yang kemudian dituangkan dalam Peraturan desa. Pemerintah kabupaten dan atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan wilayah desa menjadi wilayah permukiman, industri dan jasa wajib mengikutsertakan pemerintahan desa dan Badan Perwakilan desa (Pasal 110).

Dari uraian di atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini mengandung perubahan asas dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 dari sentralistik untuk sebesar-besarnya diarahkan pada pemberdayaan atau peningkatan peran pemerintahan desa dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan nyata dan bertanggung jawab.

BAB III

PEMBAHASAN

A. Landasan Kewenangan Pemerintahan Desa Dalam Membentuk Peraturan Desa

Dalam tata pemerintahan di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan bagian yang strategis, karena desa sebagai unit pemerintahan terendah dalam jajaran pemerintahan nasional.

Muhammad Yamin pada saat perumusan UUD 1945 mengemukakan bahwa:” dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia menyebut adanya pembagian pemerintahan atas pemerintahan atasan, menengah dan bawahan”. Lebih lanjut *Muhammad Yamin* dalam pidatonya menyampaikan:

“Pemerintah dalam Republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintah yang paling bawah. Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman dijadikan kaki susunan Negara sebagai bagian bahwa antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja.”

Oleh sebab itu, pengaturan pemerintahan desa adalah merupakan *conditiosine quanon* sebagai bagian yang integral dari pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dibentuk dalam sistem pemerintahan nasional.

Sejalan dengan itu, meskipun terjadi berbagai perubahan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, akan tetapi

terhadap pengaturan pemerintahan desa, terdapat beberapa prinsip dasar yang tetap dijadikan sebagai landasan.

Pertama, keanekaragaman, dalam arti istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi budaya masyarakat setempat. Hal ini berarti pola penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan di Desa harus menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat setempat, namun harus tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam kaitan ini UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedua, partisipasi, dalam arti bahwa penyelenggara pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar senantiasa memiliki dan turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa.

Ketiga, otonomi asli, dalam arti bahwa kewenangan pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat, namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan Negara yang selalu mengikuti perkembangan zaman.

Keempat, demokratisasi, dalam arti penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat dan

diintegrasikan melalui Badan Permusyawaratan Desa dan lembaga kemasyarakatan Desa sebagai mitra Pemerintahan Desa.

Kelima, pemberdayaan masyarakat, dalam arti penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan prinsip dasar yang demikian, pembangunan desa bermakna membangun sendi dan fondasi negara. Dengan pembangunan desa sebagai “*Rural Development*” telah tercakup pengertian pembangunan masyarakat Desa yang mengandung makna pembangunan dengan pendekatan kemasyarakatan (*community approach*), partisipasi masyarakat (*community participation*) dan pengorganisasian masyarakat (*community organization*) yang terintegrasi dengan dengan segala urusan pemerintahan.

Untuk itu, pemerintahan desa dalam pengambilan kebijakan publik perlu ditingkatkan, sehingga Desa tidak hanya sebagai pelaku kebijakan pada tingkatan Desa masing-masing, namun juga pada tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi, baik pada pemerintahan Kabupaten/Kota, Provinsi maupun tingkat Nasional.

Dalam hubungan ini, maka upaya yang signifikan untuk dilaksanakan adalah meningkatkan kapasitas dan kapabilitas Pemerintahan Desa dalam mengelola otonomi Desa sesuai dengan hak dan wewenang yang dimilikinya, sehingga tujuan otonomi Desa untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dalam

penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa akan dapat diimplementasikan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk *mengatur dan mengurus* kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengaturan yang demikian berarti adanya pengakuan terhadap otonomi yang dimiliki oleh Desa ataupun dengan sebutan lainnya. Otonomi Desa sendiri dapat dimaknai dengan pemberian kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri atas sebagian urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi yang didasarkan pada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukanlah kemerdekaan (*independency*), akan tetapi kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar.

Oleh karena itu, penyelenggaraan otonomi Desa dalam rangka mengatur dan mengurus masyarakat setempat, membawa konsekuensi dibentuk Badan Permusyawaratan Desa sebagai representasi penduduk Desa yang ditetapkan berdasarkan musyawarah mufakat. Badan permusyawaratan Desa ini berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan

menyalurkan aspirasi masyarakat serta mengawasi pelaksanaan peraturan desa dalam rangka memantapkan kinerja pemerintah desa.

Untuk itu, maka dalam penyelenggaraan pemerintah Desa dapat ditetapkan Peraturan Desa yang kewenangan pembentukannya berada pada Kepala Desa atau nama lain bersama Badan Permusyawaratan Desa atau nama lain, sebagai konsekuensi adanya otonomi Desa sebagaimana diatur dalam pasal 209 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Eksistensi Peraturan Desa dalam sistem peraturan perundang-undangan juga secara eksplisit diakui sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menyebutkan:

(1) Jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

(2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:

- a. Peraturan Daerah Provinsi, dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama Gubernur; Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;

- b. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Untuk melaksanakan Peraturan Desa, berdasarkan Pasal 59 Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005, Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa yang tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. peraturan Desa dan Peraturan kepala Desa dimuat dalam Berita Daerah yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah.

Realitas yang demikian menunjukkan produk hukum dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa dapat berupa jenis peraturan perundang-undangan pada tingkat Desa yang mengikat secara umum, meliputi: Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa.

Disamping itu, Kepala Desa juga dapat membuat ketetapan administrasi Negara (*beschikking*) berupa Keputusan Kepala Desa yang berisi penetapan dalam rangka penyelenggara pemerintahan Desa.

B. Materi Muatan Peraturan Desa

Memperhatikan kewenangan dalam pembentukan produk hukum dalam penyelenggaraan pemerintah Desa, maka Peraturan Desa sejalan dengan otonomi Desa mempunyai materi muatan seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Desa, pembangunan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa,serta penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. sementara itu, materi muatan Peraturan Kepala Desa adalah penjabaran

pelaksanaan Peraturan Desa yang bersifat pengaturan, sedangkan materi muatan Keputusan Kepala Desa dimaksudkan sebagai penjabaran pelaksanaan Pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang bersifat penetapan.

Dalam hubungan ini, maka berkaitan dengan kewenangan penyusunan Peraturan Desa sebagai pelaksanaan otonomi Desa tentunya tidak terlepas dari urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan asal-usul desa;
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. Tugas pembantu dari pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintahan Kabupaten/Kota; dan
- d. Uraian pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Apabila dicermati Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, secara eksplisit dalam ketentuan ini disebutkan beberapa aspek yang harus diatur dengan Peraturan Desa, diantaranya pembentukan Dusun atau sebutan lain yang merupakan bagian wilayah kerja pemerintahan desa, susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD).

Demikian juga halnya dengan urusan Desa yang didasarkan pada penyerahan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam

Negeri No. 30 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Desa.

Yang mencakup 31 urusan pemerintahan kabupaten/kota dengan berbagai rinciannya, yang dapat diklasifikasi untuk diatur dengan Peraturan Desa, mulai dari Bidang Pertanian dan diklasifikasi untuk diatur dengan Peraturan Desa, mulai dari Bidang Pertanian dan Ketahanan Pangan, Bidang pertambangan dan Energi serta Sumber Daya Mineral, Bidang Kehutanan dan Perkebunan sampai dengan Bidang Arsip dan Perpustakaan, yang dalam berbagai rinciannya tidak tertutup kemungkinan pengaturannya melalui Peraturan Desa, seperti pengaturan pemanfaatan air pada tingkat usaha tani, pengelolaan dan pemberian izin pertambangan bahan galian golongan c dibawah satu hektar tanpa memakai alat berat kepada penduduk desa yang bersangkutan, pengelolaan hutan desa, pengelolaan lalu lintas ternak yang ada di desa, pengadaan dan pengelolaan Taman Bacaan dan Perpustakaan Desa dan sebagainya, yang tentunya diserahkan oleh pemerintahan kabupaten/kota setelah melalui pengkajian dan evaluasi penyerahan urusan dimaksud.

Berdasarkan realitas tersebut, maka pada dasarnya cakupan Peraturan Desa yang akan dibentuk cukup luas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut baik melalui Peraturan Kepala Desa dan atau Keputusan Kepala Desa, sehingga akan memungkinkan Desa dapat mewujudkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat sejalan dengan otonomi Desa.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Bahwa landasan kewenangan Pemerintah Desa dalam membentuk peraturan Desa di Desa adalah: Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 72 Tahun 2005 tentang Desa.
2. Faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pembuatan peraturan Desa di desa adalah: faktor kekeluargaan, faktor tingkat pendidikan yang masih rendah (ilmu pengetahuan yang minim), faktor menyatukan paham (pola pikir), sedangkan solusi untuk mengatasi hambatan tersebut adalah:
 - a. Untuk faktor kekeluargaan diperlukannya pendekatan antar sesama penduduk, melalui jalur kekeluargaan dengan mengedepankan tutur adat istiadat yang merupakan tingkatan-tingkatan status marga dalam hubungan tali kekeluargaan.
 - b. Untuk faktor tingkat pendidikan yang masih rendah (ilmu pengetahuan yang minim), mutlak memerlukan peranan pemerintah desa dan peranan keluarga untuk mengadakan program kerja yang bertujuan untuk mengajarkan dan menanamkan arti pentingnya pendidikan bagi pemuda-pemudi yang akan menjadi penerus Desa.

B. Saran

Saran yang dapat penulis berikan mengenai pembahasan adalah :

1. Sesuai dengan kewenangan Desa 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.
2. Diharapkan Pemerintah Desa lebih serius dan lebih berperan aktif dalam meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM), dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan kehidupan bermasyarakat . Selanjutnya mengenai perancangan dan pembuatan Peraturan Desa (PerDes), Pemerintahan Desa harus lebih berkompeten dalam menjalankan fungsinya sebagai pemerintahan tertinggi di desa, khususnya dalam menghasilkan Produk hukum seperti Peraturan Desa (PerDes), diharapkan pemerintahan desa dapat membuat lebih banyak lagi Peraturan Desa dengan tujuan untuk menciptakan desa yang aman , damai dan sejahtera.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku dan Makalah

Abdul Gaffar Karim ,Kompleksitas Renalan Otonomi Daerah di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta , 2003.

Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, UNSIKA, Karawang, 1993

Logemann, JHA (1474) , Staatsreeht Van Indie.

Marzuki (2003), *Hubungan Kekuasaan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam Konteks Hukum Tata Negara*.

----- (2007), *Prosedur dan Taknis Penyusunan Produk Hukum Daerah*,

Marjoko,Iswan Kaputra, Hawari Hasibuan (2013), *Peraturan Desa untuk Kemandirian Rakyat*, Medan : Penerbit Birta Indonesia. *The Activator For Roral Progress*.

Pusaka Indonesia (2003), *Implementasi Otonomi Desa di Sumatera Utara*, Medan Penerbit. Pusaka Indonesia

Raja Inal Siregar, *Marsipature Hutnabe*, Harian Analisa, Medan, 1990.

Sumber Saporin, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Jakarta: Penerbit GHalia Indonesia.

Widjaja, HAW (2005) *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Jakarta, Penerbit : Rajawali Pers.

-----, *Struktur Organisasi Pemerintahan Desa, Pemerintahan Desa dan Administrasi Bisnis*.

-----, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Desa*, Jakarta: Rajawali Pers

-----, *Peranan Sumber Daya Aparatur Pemerintahan Desa Dalam Pengembangan Pendapatan Asli Desa*.

B. Peraturan Perundang-undangan, Putusan, Keputusan , dan Ketetapan

Undang-Undang Dasar 1945 .

Undang-undang No. 19 tahun 1965, tentang pokok-pokok Pemerintahan Desa.

Undang-undang No. 5 Tahun 1979, tentang Desa.

Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 12 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah No.76 Tahun 2001 tentang pedoman umum pengaturan mengenai Desa.

Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 tentang Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri No.29 Tahun 2006 tentang Pedoman pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No.30 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten /Kota kepada Desa.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999, tentang Pedoman Umum Peraturan Mengenai Desa.