

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA KEDUDUKAN PERATURAN DESA DALAM SISTEM PEMBENTUKAN PERATURAN DI INDONESIA

#### A. Pengertian Tentang Desa

Secara Etimologi kata desa berasal dari bahasa Sansekerta, deca yang berartitanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, Desa atau villagediartikan sebagai “*a groups of houses or shops in a countryarea, smaller than atown*”. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yangmemiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.<sup>22</sup>

Menurut kamus bahasa Indonesia desa adalah istilah sastra lama yang berarti tempat, tanah atau daerah, desa juga mengandung arti sekelompok rumah diluar kota yang merupakan kesatuan. Abila dilihat dari segi geografi desa adalah suatu hasil perpaduan antara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu ujud atau kenampakan di muka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiologi, sosial, ekonomi, politik dan kultural yang saling berinteraksi antar unsur tersebut dan juga dalam hubungannya dengan daerah-daerah lain.

Desa atau nama lainnya, sebagai sebuah entitas budaya, ekonomi dan politik yang telah ada sebelum produk-produk hukum masa kolonial dan

---

<sup>22</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Bitra Indonesia, Medan, 2013, hlm 2.

sesudahnya, diberlakukan, telah memiliki asas-asas pemerintahan sendiri yang asli, sesuai dengan karakteristik sosial dan ekonomi, serta kebutuhan dari rakyatnya. Konsep desa tidak hanya sebatas unit geografis dengan jumlah penduduk tertentu melainkan sebagai sebuah unit territorial yang dihuni oleh sekumpulan orang yang dengan kelengkapan budaya termasuk sistem politik dan ekonomi yang otonom.<sup>23</sup>

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo istilah desa dapat diartikan ke dalam tiga istilah yaitu desa, dusun, dan desi yang semuanya berasal dari suku kata swa desi. Istilah ini sama maknanya dengan negara, negeri, nagari yang berasal dari kata nagaram. Istilah ini berasal dari kata sanskrit yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran.

R. Bintarto menyatakan desa juga dapat dikatakan sebagai suatu hasil perpaduan antara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu wujud atau kenampakan di muka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografi, social, ekonomi, politik dan cultural yang saling berinteraksi antar unsur dan juga dalam hubungannya dengan daerah-daerah.<sup>24</sup>

N. Daldjoeni Desa dalam arti umum juga dapat dikatakan sebagai pemukiman manusia yang letaknya di luar kota dan penduduknya bermata pencaharian dengan bertani atau bercocok tanam.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> R. Bintaro, *Dalam Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1989, hlm. 23.

<sup>24</sup> R. Bintarto, *Desa Kota*, Alumni, Bandung, 2010, hlm. 6.

<sup>25</sup> N. Daldjoeni, *Interaksi Desa-Kota*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm. 4.

H.A.W. Widjaja (2009:3) 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<sup>26</sup>.

Paul H. Landis memberikan definisi desa lebih lengkap dengan ciri-ciri yang melekat pada masyarakatnya. Menurut Paul, desa memiliki 3 ciri yakni sebagai berikut:

1. Mempunyai pergaulan hidup yang saling kenal mengenal antar ribuan jiwa
2. Ada pertalian perasaan yang sama tentang kesukuan terhadap kebiasaan
3. Cara berusaha (ekonomi) adalah agraris yang paling umum yang sangat dipengaruhi alam sekitar seperti iklim, keadaan alam, kekayaan alam, sedangkan pekerjaan yang bukan agraris adalah bersifat sampingan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1979 mengartikan desa: Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa menurut UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan Desa sebagai berikut:

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 1.

Desa atau yang disebut 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 Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 12).

Sedangkan pengertian desa menurut UU Nomor 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.

Desa memiliki wewenang sesuai yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yakni:

1. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa.
2. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/ Kota yang diserahkan pengaturannya Kepada Desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.

3. Tugas pembantuan dari pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/ Kota.
4. Urusan Pemerintahan lainnya yang oleh Peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

## **B. Pengertian Tentang Pemerintahan Desa**

Landasan hukum penyelenggaraan pemerintahan desa dapat ditemukan dalam UU No.23 Tahun 2014 dan UU No.6 Tahun 2014. Terkait dengan Pemerintahan desa, Pasal 374 UU No.23 Tahun 2014 sebagaimana disebut diatas adalah merupakan dasar pembentukan desa, sebagai bagian dari pemerintahan kabupaten. Disebutkan bahwa dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Badan Permusyawaratan Desa (BPD), adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Dengan demikian maka BPD memiliki kedudukan sejajar

dan sebagai mitra dari pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa.

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan desa hubungan antara pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) seringkali terjadi ketidakseimbangan antara yang satu dengan yang lainnya. Ada beberapa jenis hubungan antara Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa. Pertama, hubungan dominasi artinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak pertama menguasai pihak kedua. Kedua, hubungan subordinasi artinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak kedua menguasai pihak pertama, atau pihak kedua dengan sengaja menempatkan diri tunduk pada kemauan pihak pertama. Dan Ketiga, hubungan kemitraan artinya pihak pertama dan kedua selevel dimana mereka bertumpu pada kepercayaan, kerjasama dan saling menghargai.

Bagaimana bentuk hubungan yang terjadi antara pemerintah desa dan BPD, apakah merupakan hubungan dominasi, subordinasi ataukah kemitraan akan berpengaruh terhadap pelaksanaan fungsi dari lembaga tersebut. Salah satu contoh misalnya terkait dengan pembentukan Perdes yang merupakan kewenangan dari pemerintah desa dan BPD. Perdes yang lahir akibat hubungan yang sifatnya dominasi ataupun subordinasi akan melahirkan Perdes yang Represif. Perdes represif adalah perdes yang mengabdikan kepada kekuasaan atau tata tertib social yang represif, ia tidak memperhatikan

kepentingan rakyat. Hukum yang represif menunjukkan karakternya sebagai berikut:<sup>27</sup>

1. Lembaga hukum secara langsung dapat diakses oleh kekuasaan politik, hukum diidentifikasi sama dengan negara dan dijadikan alat untuk mencapai tujuan negara
2. Langgengnya sebuah kekuasaan
3. Lembaga kontrol dan penegak hukum menjadi pusat kekuasaan yang otonom, terisolasi dari fakta sosial
4. Menjamurnya hukum bermuka dua, melembagakan kelas – kelas dalam tatanan sosial ekonomi dalam masyarakat
5. Hukum pidana dan putusan pengadilan merefleksikan nilai dominan dari suatu kelas.

Sebaliknya Perdes yang dibuat akibat hubungan yang bersifat kemitraan, maka akan melahirkan perdes yang responsive. Hukum responsif berorientasi pada hasil, pada tujuan-tujuan yang akan dicapai di luar hukum Ciri khas hukum responsif adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan. Dalam model hukum responsif ini, mereka menyatakan ketidak setujuan terhadap doktrin yang dianggap mereka sebagai interpretasi yang baku dan tidak fleksibel. Tipe hukum responsifnya menolak otonomi hukum yang bersifat final dan tak dapat digugat. Teori hukum responsif adalah teori hukum yang memuat pandangan kritis. Teori ini

---

<sup>27</sup> Philippe Nonet & Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper and Row Publisher, London, 1978, hlm. 13.

berpandangan bahwa hukum merupakan cara mencapai tujuan. Produk hukum yang berkarakter responsif proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat dan juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat.

Artinya bahwa produk hukum tersebut bukanlah merupakan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya, melainkan memang kehendak dari masyarakat.<sup>28</sup> Pemerintah Desa menurut Dra. Sumber Saparin dalam bukunya “Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa”, menyatakan bahwa: “Pemerintah Desa ialah merupakan simbol formal daripada kesatuan masyarakat desa. Pemerintah desa diselenggarakan di bawah pimpinan seorang kepala desa beserta para pembantunya (Perangkat Desa), mewakili masyarakat desa guna hubungan ke luar maupun ke dalam masyarakat yang bersangkutan”. Sedangkan pengertian Pemerintah Desa menurut Peraturan Daerah tentang Pedoman Organisasi Pemerintah Desa, yang menyatakan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Pemerintahan Desa merupakan bagian dari Pemerintahan Nasional yang penyelenggaraannya ditujukan pada pedesaan. Pemerintah Desa adalah suatu

---

<sup>28</sup> Made Nurmawati, Pembentukan Peraturan Desa Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Laporan Penelitian, UNIVERSITAS Udayana Fakultas Hukum Denpasar, 2018, hlm. 17.

proses dimana usaha-usaha masyarakat desa yang bersangkutan dipadukan dengan usaha-usaha pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Sebelum terbentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berlaku kebijakan Pemerintah Desa dengan Undang-Undang Pemerintah Desa Nomor 5 Tahun 1979 yang menyatakan bahwa desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Rumusan tersebut memuat konsep hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, namun juga disebutkan bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan terendah dibawah camat.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desanya. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dipandang terlalu liberal dan federalistik, sehingga dikhawatirkan dapat mengancam keutuhan NKRI. Pembagian kewenangan terlalu mutlak pada daerah membuat perimbangan kekuasaan antara pusat dan daerah tidak proporsional, sehingga kontrol pusat dan provinsi terhadap daerah hilang. Dikhawatirkan Undang-Undang ini rentan melahirkan konflik dan masalah ditengah masyarakat. Karena berbagai

kelemahan tersebut, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah diganti dengan berlakunya Undang-Undang Nomor Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Pemerintah Desa menurut A.W. Widjaja dalam bukunya “Otonomi Desa” Pemerintah Desa diartikan sebagai: “Penyelenggara 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 menyampaikna laporan pelaksanaan tersebut kepada Bupati”.<sup>29</sup>

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan Negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai Pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Pemerintahan Desa adalah suatu proses pemaduan usaha-usaha masyarakat desa yang bersangkutan dengan usaha-usaha pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.<sup>30</sup>

Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Sementara, perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Yang dimaksud dengan “perangkat desa lainnya” dalam ketentuan ini adalah perangkat pembantu kepala desa yang terdiri dari sekretariat desa, pelaksana

---

<sup>29</sup> Widjaja, *Otonomi Daerah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 3.

<sup>30</sup> Adon Nasrullah Jamaludin, *Sosiologi Perdesaan*, Pustaka setia, Surakarta, 2015, hlm. 109-111.

teknis lapangan seperti kepala urusan, dan unsur kewilayahan seperti kepala dusun atau dengan sebutan lain. Jumlah perangkat desa disesuaikan dengan kebutuhan, kondisi sosial masyarakat setempat, dan kemampuan keuangan desa.<sup>31</sup>

Berdasarkan ketentuan umum Pasal 1 angka 1 Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan 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. Selain itu desa memiliki kepribadian dan watak yang khas serta memiliki sistem nilai sendiri. Kekuatan desa dengan kepribadian dan wataknya yang khas itu, dapat bertahan karena dua faktor:<sup>32</sup>

1. Ketaatan dari segenap penghuninya (cenderung untuk hati).
2. Tunduk dan bukti terhadap leluhur (menghormati kekuasaan yang adil dan dipandanginya bijaksana).

Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional. Sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

---

<sup>31</sup> Didik G. Suharto, *Membangun Kemandirian Desa: Perbandingan UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, dan UU No. 32/2004 Serta Perspektif UU No. 6/2014*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016, hlm. 193.

<sup>32</sup> M. Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Peraturan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 315.

Penyelenggaraan pemerintahan desa diselenggarakan oleh pemerintah desa serta penyelenggaraannya berdasarkan sebelas asas, yaitu: kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, tertib kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, kearifan lokal, keberagaman, dan partisipatif.<sup>33</sup>

Dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, ditegaskan bahwa Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintahan Desa. Pada Pasal 1 ayat 3 dirumuskan bahwa: Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Jadi pemerintahan Desa merupakan organisasi penyelenggara pemerintahan Desa yang terdiri atas:

1. Unsur Pimpinan, yaitu kepala Desa.

Menurut Pasal 26 Undang-undang No. 6 tahun 2014 Tentang desa disebut bahwa:

- a. Kepala Desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.
- b. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang:
  - 1) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;
  - 2) Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa;

---

<sup>33</sup> Sekretariat Negara RI, *Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 23 dan 24*, Jakarta, 2014, hlm 13.

- 3) Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan asset desa;
- 4) Menetapkan peraturan desa;
- 5) Menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa;
- 6) Membina kehidupan masyarakat desa;
- 7) Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa;
- 8) Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;
- 9) Mengembangkan sumber pendapatan desa;
- 10) Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- 11) Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa;
- 12) Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- 13) Mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- 14) Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 15) Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Unsur Pembantu Kepala Desa (Perangkat Desa), yang terdiri atas:

- a. Sekretariat desa, yaitu unsur staf atau pelayanan yang diketuai oleh sekretaris desa,

- b. Unsur pelaksana teknis, yaitu unsur pembantu kepala desa yang melaksanakan urusan teknis di lapangan seperti urusan pengairan, keagamaan, dan lain-lain:
- c. Unsur kewilayahan, yaitu pembantu kepala desa di wilayah kerjanya seperti kepala dusun.<sup>34</sup>

### 3. Unsur BPD (Badan Permusyawaratan Daerah)

BPD (Badan Permusyawaratan Desa) mitra kepala desa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Keanggotaan BPD merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang, dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan keuangan desa. Sedangkan peresmiannya ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota.

Masa kerja BPD sama dengan Kepala Desa, yaitu 6 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali selama 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. Sedangkan tugas dan fungsi BPD adalah:

- 1) membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa,
- 2) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa,
- dan 3) melakukan pengawasan kinerja kepala desa.

---

<sup>34</sup> Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm. 7.

Kemudian untuk melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut, BPD mempunyai hak untuk: 1) mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintahan desa, 2) menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa, dan 3) mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.<sup>35</sup>

#### 4. Perencanaan Pembangunan Desa

Aparat pemerintah/penguasa, di dalam pengambilan keputusan tentang kebijakan dan perencanaan pembangunan harus senantiasa mau mendengarkan, memahami, dan menghayati aspirasi masyarakat, memahami kondisi dan masalah-masalah yang sedang dan akan dihadapi masyarakat.<sup>36</sup>

Pembangunan desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, secara pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Untuk itu, Undang-undang ini menggunakan 2 (dua)

---

<sup>35</sup> Moch, Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, Setara Press, Malang, 2014, hlm. 76-77.

<sup>36</sup> Aprillia Theresia, dkk, *Pembangunan Berbasis Masyarakat: Acuan Bagi Praktisi, Akademis, dan Pemerhati Pengembangan Masyarakat*, Alfabeta, Bandung, 2015, hlm. 10.

pendekatan, yaitu “Desa membangun” dan “membangun Desa” yang diintegritaskan dalam perancaan pembangunan desa.

Sebagai konsekuensinya, desa menyusun perencanaan pembangunan sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. Dokumen rencana pembangunan desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di desa dan sebagai dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Perencanaan pembangunan desa diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat desa melalui musyawarah perencanaan pembangunan desa. Musyawarah perencanaan pembangunan desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat desa.

Pembangunan desa dilaksanakan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa dengan semangat gotong royong serta memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam desa. Pelaksanaan sektor yang masuk ke desa diinformasikan kepada pemerintah desa dan diintegrasikan dengan rencana pembangunan desa. Masyarakat desa berhak mendapatkan informasi dan melakukan pemantauan mengenai rencana dan pelaksanaan pembangunan desa

Di dalam Pasal 79 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 ditegaskan, Pemerintah Desa menyusun perencanaan pembangunan desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. (2) Perencanaan pembangunan desa disusun secara berjangka meliputi: a. Rencana pembangunan jangka menengah desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun, dan b. Rencana pembangunan tahunan desa atau yang disebut rencana kerja pemerintah desa, merupakan penjabaran dari rencana pembangunan jangka waktu 1 (satu) tahun. Rencana pembangunan jangka menengah desa dan rencana kerja pemerintahan desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di desa.

Rencana pembangunan jangka menengah dan rencana kerja pemerintah desa merupakan pedoman dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa yang diatur dalam peraturan pemerintah. Program pemerintah atau pemerintah daerah yang berskala lokal desa dikoordinasikan pelaksanaannya kepada desa. Perencanaan pembangunan desa merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.

Perencanaan pembangunan desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat desa. Dalam menyusun perencanaan pembangunan desa, pemerintah desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan desa.

Musyawarah perencanaan pembangunan desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan desa yang didanai oleh anggaran pendapatan dan belanja desa, swadaya masyarakat, dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota. Prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan desa dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat desa yang meliputi:

- a. Peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar;
- b. Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia;
- c. Pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif;
- d. Pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi; dan
- e. Peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat desa berdasarkan kebutuhan masyarakat desa.

Pemerintahan desa memiliki peranan yang signifikan dalam pengelolaan proses sosial didalam masyarakat. Tugas utama yang harus dilakukan pemerintahan desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokrasi, dan memberikan pelayanan sosial yang baik, sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, tentram, aman, dan berkeadilan. Dalam konteks nasional, baik dalam hal pembangunan maupun penyelenggaraan negara secara umum, tata pemerintahan yang

baik melibatkan tiga pilar yaitu penyelenggara negara termasuk pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat. Ketiga unsur tersebut disyaratkan bersinergi dalam rangka membangun tata pemerintahan yang baik dilembaga penyelenggara negara, dunia usaha, dan berbagai kegiatan masyarakat.<sup>37</sup>

a. Tata Kelola Pemerintahan yang baik

Konsep *good governance* menjadi sangat populer seiring dengan menguatnya nilai-nilai politik dan demokratisasi di Indonesia. Seiring dengan penerapannya tersebut, secara terminologi *good governance* ini dialih bahasakan ke dalam bahasa Indonesia sebagai “tata pemerintahan yang baik” atau ada pula yang menyebutnya “kepemerintahan yang baik”.<sup>38</sup>

Pentingnya penyelenggaraan pemerintahan yang mengarah pada tata pemerintahan yang baik *good governance* tersebut juga diungkapnya Syamsuddin bahwa *good governance* mengarahkan kepada upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan proses manajemen pemerintahan sehingga kinerjanya menjadi lebih baik. Dengan demikian, untuk mendorong terwujudnya tata pemerintahan desa yang baik seharusnya diletakkan pada dua level. *Pertama*, di level desa perlu dibangun *good governance* yang memungkinkan

---

<sup>37</sup> Herman Abdullah, *Geliat Pembangunan Kota Pekanbaru Menuju Kota Terkemuka di Indonesia*, Rmbooks, Jakarta, 2009, hlm. 131-132.

<sup>38</sup> Asep Muslim, *Reformasi Birokrasi Tinjauan Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Perca, Jakarta, 2007, hlm. 99.

keterlibatan seluruh elemen desa dalam urusan publik, penyelenggaraan pemerintahan, dan merumuskan kepentingan desa. Sebab demokratisasi proses penyelenggaraan pemerintahan desa bisa terbentuk melalui perluasan ruang publik, pengaktifan kelompok-kelompok sosial dan forum-forum warga serta jaringan antar kelompok.

Proses penyelenggaraan pemerintahan desa pada prinsip-prinsip *good governance* ada 9 prinsip atau karakteristik *good governance*, yaitu:<sup>39</sup>

- 1) Partisipasi (*participation*), setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermedia institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berkumpul dan menyatakan pendapat serta berpartisipasi secara konstruktif.
- 2) Penerapan hukum (*rule of law*), kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa buku, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
- 3) Transparansi (*transparancy*), transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga, dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang

---

<sup>39</sup> Moch, Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, Setara, Malang, 2014, hlm. 29-32.

membutuhkan informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

- 4) Tanggung jawab (*responsiveness*), lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap pemangku kepentingan.
- 5) orientasi (*consensus orientation*), *good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan 325 yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
- 6) Keadilan (*equity*), semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meringankan atau menjaga kesejahteraan mereka.
- 7) Efektivitas (*effectiveness and efficiency*), proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.
- 8) Akuntabilitas (*accountability*), para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat sipil bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga pemangku kepentingan. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9) Strategi visi (*strategic vision*), para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan mengembangkan manusia yang luas dan jauh depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Jika prinsip-prinsip tersebut diberlakukan dan bisa dilaksanakan dengan sungguh-sungguh, maka proses penyelenggaraan pemerintahan desa bisa berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut. Kedua, pada level tata hubungan desa dengan supra desa (Kabupaten/Provinsi), perlu dibangun sebuah proses *delivery intermediary* yang bisa mengantarkan semesta kepentingan desa pada domain politik supradesa secara partisipatif.

b. Pemerintah Desa

Pemerintah desa merupakan bagian dari pemerintah nasional, yang penyelenggaraanya ditujukan kepada desa. Menurut Hanif Nurcholis,<sup>40</sup> pemerintah mempunyai tugas pokok yaitu: (1) melaksanakan urusan rumah tangga desa, urusan pemerintahan umum, membangun dan membina masyarakat; (2) menjalankan tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah Provinsi, dan pemerintah kabupaten. Dari tugas pokok tersebut, lahirlah fungsi pemerintah desa yang berkaitan langsung dengan situasi sosial dalam kehidupan bermasyarakat.

---

<sup>40</sup> Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, ... Loc.Cit.* hlm. 138.

Pemerintah Desa menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa. Pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa bertugas menyelenggarakan sistem pemerintahan desa, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, pemberian pelayanan dan pembinaan kemasyarakatan desa. Sejalan dengan itu, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa juga mengartikan bahwa pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

### **C. Asas Dan Tujuan Pembentukan Peraturan Desa**

Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan desa tersebut dibentuk tentu saja dalam rangka untuk penyelenggaraan pemerintahan desa. Karena itu, keberadaan peraturan ini menjadi sangat penting sebagai check balance bagi pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Setelah peraturan desa ditetapkan oleh Kepala Desa dan BPD, maka tahap selanjutnya adalah pelaksanaan peraturan desa yang akan dilaksanakan

oleh Kepala Desa. Kemudian, BPD selaku mitra pemerintahan desa mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap hasil pelaksanaan peraturan desa tersebut. Sedangkan masyarakat selaku penerima manfaat, juga mempunyai hak untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan desa.<sup>41</sup>

Pada ketentuan Pasal 7 ayat (7) disebutkan bahwa peraturan daerah yang merupakan produk hukum/peraturan yang paling bawah, dapat didefinisikan sebagai peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Peraturan daerah dapat diuraikan sebagai berikut:<sup>42</sup>

- a. Peraturan daerah Provinsi, peraturan daerah yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur.
- b. Peraturan daerah Kabupaten, peraturan daerah yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama dengan bupati/walikota.
- c. Peraturan Desa, peraturan Desa yang dibuat pemerintah desa bersama Badan Perwakilan Desa yang tata cara pembuatan peraturan desa atau setingkat diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

---

<sup>41</sup> Moch, Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, Setara, *Loc. Cit.*, hlm. 56-57.

<sup>42</sup> HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 94-96.

Peraturan pemerintah desa disusun dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan desa didasarkan pada asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. serta sejalan dengan asas pengaturan desa, menurut Pasal 24, penyelenggaraan pemerintahan desa Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa berdasarkan asas:

1. Kepastian hukum;
2. Tertib penyelenggaraan pemerintahan;
3. Tertib kepentingan umum;
4. Keterbukaan;
5. Proporsionalitas;
6. Profesionalitas;
7. Akuntabilitas;
8. Efektivitas dan efisien;
9. Kearifan lokal;
10. Keberagaman; dan
11. Partisipatif.