

KEWENANGAN DESA DAN PENETAPAN PERATURAN DESA (VILLAGE AUTHORITY AND THE ISSUANCE OF VILLAGE REGULATION)

Lia Sartika Putri

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Riau

Jl. Jenderal Sudirman No. 233, Pekanbaru, Riau, Indonesia

e-mail : tikashmh@gmail.com

(Naskah diterima 24/05/2016, direvisi 29/07/2016, disetujui 01/08/2016)

Abstrak

Asas Rekognisi dan Asas Subsidiaritas adalah asas yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai bentuk nyata desa dapat melaksanakan tata pemerintahan yaitu fungsi pemerintahan, keuangan, penetapan peraturan desa dan kewenangan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Keterbatasan SDM dan Keterampilan pemerintah desa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadikan pendampingan pembentukan peraturan desa sebuah keharusan. Terkait dengan penetapan kewenangan undang-undang menyatakan bahwa kewenangan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal diatur dan diurus Desa, selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri yang menetapkan Kewenangan Hak Asal Usul Desa dan Kewenangan Lokal Berskala Desa berkoordinasi dengan Menteri Desa, Namun saat ini pedoman kewenangan desa berdasarkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Berskala Lokal. Akibatnya akan menghasilkan peraturan yang tumpang tindih dan dibentuk bukan berdasarkan kewenangan.

Kata Kunci : Kewenangan Desa, Peraturan Desa, Atribusi, Delegasi

Abstract

Recognizity and subsidiarity principles are the principles contained in Law Number 6 of 2016 on Village as real created of village to run their governance consist of government function, budgets, local regulations and authority in drafting local regulations. The limited Human Resources and skill in drafting local regulations made "in close proximity" while drafting local regulations is an obligation. Related to the regulation on Origin Authority Right and Local Authority be regulated and managed by Village Government, further Government Regulation Number 47 of 2015 on the Amadement to Government Regulation Number 43 of 2014 on Village states the Minister of Home Affairs coordinates with the Minister of Village, Disadvantaged Regions and Transmigration to regulate Origin Authority Right and Local Authority. However, the guidance to regulate Origin Authority Right and Local Authority under the Regulation of Minister of Home Affairs coordinate with Minister of Village, Disadvantaged Regions and Transmigration Number 1 of 2015. Thus, there are overlapping regulations and regulations made without authority as results.

Keywords : Village Authority, Village Regulations, Attribution, Delegation

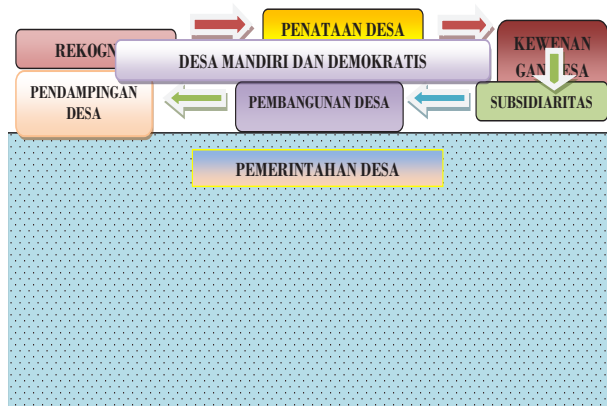
A. Pendahuluan

Salah satu agenda yang terdapat dalam Nawacita Jokowi-JK adalah "Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah dan desa". Maka dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjadi tolak ukur yang mengawal perubahan desa untuk mewujudkan desa yang mandiri dan inovatif sehingga terbentuk *self governing community*. Sehingga kata yang tepat digunakan dalam pelaksanaan pemerintahan desa adalah mendampingi bukan membina dan mengawasi. Membina dalam Kamus

Besar Bahasa Indonesia memiliki pengertian bahwa terdapatnya hubungan yang hierarki antara Pembina dan yang dibina, sedangkan pendampingan berarti ada posisi yang setara antara satu dan yang lainnya .

Desa mempunyai posisi dan peran yang lebih berdaulat, besar dan luas dalam mengatur dan mengurus desa sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 jo Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang

Desa. Desa menjadi subjek pembangunan bukan lagi sebagai objek sebagaimana terlihat dalam Gambar 1:



Gambar 1
Alur Penyelenggaraan Pemerintahan Desa
Sumber : Diolah Dari Berbagai Sumber

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. Hal ini jika dikaitkan dengan pengertian yang terdapat dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga jika dikaitkan dengan pengertian umum diatas artinya desa yang menyelenggarakan urusan berdasarkan kepentingan masyarakat setempat sekaligus juga melaksanakan kegiatan yang diperintahkan pemerintah Pusat maupun Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

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”*¹. Kaitannya dengan tata pemerintahan adalah setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan dalam pasal 18 ayat (7) bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang dan Pasal 18B

ayat (2) “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”. Artinya bahwa Desa dan Desa Adat dalam tata pemerintahannya memiliki fungsi pemerintahan, keuangan desa, pembangunan desa, serta mendapat fasilitas dan pembinaan dari Pemerintah Pusat dan pendampingan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Kewenangan desa yang lebih luas diberikan peraturan perundang-undangan menjadikan desa memiliki tata pemerintahan layaknya Kabupaten/Kota. Salah satu pembahasan utama yang harus diperhatikan adalah apa saja kewenangan yang dimiliki oleh Desa dan bagaimana peraturan desa itu sendiri. Jika dibandingkan dengan Peraturan Daerah, sejak tahun 2009 Kementerian Dalam Negeri telah melakukan proses evaluasi terhadap 9000 (Sembilan ribu) Peraturan Daerah yang bermasalah². Hasil evaluasi tersebut menghasilkan Perda yang dibatalkan karena bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dan menghambat iklim usaha. Korelasinya adalah agar tidak terjadi hal yang sama karena keterbatasan SDM, pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki oleh Pemerintah Desa maka meningkatkan pengetahuan terhadap kewenangan dan bentuk peraturan desa adalah hal yang harus dimiliki oleh Pemerintah Desa agar Peraturan Desa yang ditetapkan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menghambat iklim usaha. Disisi lain akuntabilitas pembuat kebijakan berskala lokal harus mumpuni agar Peraturan Desa yang ditetapkan dapat membuat desa menjadi mandiri, inovatif dan sejahtera serta menyentuh seluruh kalangan masyarakat desa.

B. Pembahasan

B.1. Perbandingan Asas Desentralisasi, Residualitas, Rekognisi dan Asas Subsidiaritas pada Pemerintahan Desa

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada daerah dalam kerangka sistem kenegaraan. Dalam Negara kesatuan seperti Indonesia, penyerahan wewenang dari pemerintah diserahkan kepada daerah otonom. Daerah otonom adalah kesatuan

1 Staatsreht Van Veder Lands Indie, Hal. 4, Hal.5, (Sumber Saporin, Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa, Hal. (22-23)

2 Ash, Ada Tren Penurunan Pembatalan Perda; Pemerintah Dianggap Semakin Menyadari Pentingnya Otonomi Daerah, diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51d83f892322b/ada-tren-penurunan-pembatalan-perda>, tanggal 6 juli 2013, diakses tanggal 22 Mei 2016

3 Hendry Maddick dan Hanif Nurcholis, “Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah”, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm 10

masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu serta berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara kesatuan (Pasal 1 angka 6 dan 7 UU Nomor 32 Tahun 2004). Karena jenjang hierarki yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut disertai wewenang penuh, baik politik maupun administrasi, maka pada jenjang organisasi yang diberi penyerahan wewenang tersebut timbul otonomi. Otonomi artinya kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal, bukan yang bersifat nasional. Karena itu, desentralisasi menimbulkan otonomi daerah, yaitu kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal. Jadi, otonomi daerah adalah konsekuensi logis penerapan asas desentralisasi pada pemerintahan daerah³.

Kaitan antara Desentralisasi dan daerah otonom juga dapat dilihat melalui ciri-ciri sebagai berikut⁴ :

1. Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom.
2. Fungsi yang diserahkan dapat dirinci, atau merupakan fungsi yang tersisa (*residual function*).
3. Penerima wewenang adalah daerah otonom
4. Penyerahan wewenang berarti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan, wewenang mengatur dan mengurus (*regeling en bestuur*) kepentingan yang bersifat lokal.
5. Wewenang mengatur adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak.
6. Wewenang mengurus adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual dan konkrit (*beschikking, acte administratief, verwaltungsakt*)
7. Keberadaan daerah otonom adalah di luar hirarki organisasi pemerintah pusat.
8. Menunjukkan pola hubungan antar organisasi.
9. Menciptakan *political variety* dan *diversity of structure* dalam sistem politik.

Residu jika ditemukan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti sisa. Sehingga asas residualitas memiliki pengertian bahwa suatu organ pemerintahan melaksanakan sisa kewenangan yang diberikan oleh organ

pemerintahan lainnya. Asas residualitas yang mengikuti asas desentralisasi menegaskan bahwa seluruh kewenangan dibagi habis antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan terakhir di tangan pemerintah kabupaten/kota. Dengan asas desentralisasi dan residualitas itu, desa ditempatkan dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota, yang menerima pelimpahan sebagian (sisa-sisa) kewenangan dari bupati/walikota.

Asas Desentralisasi dan Asas Residualitas merupakan asas yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan dicabutnya Undang-Undang ini dan diganti oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Tujuan otonomi tersebut adalah agar terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan daya saing dengan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keanekaragaman daerah juga melandasi terbentuknya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Keberagaman karakteristik dan jenis desa atau yang disebut dengan nama lain tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu jaminan tersebut tertuang dalam Asas Rekognisi dan Subsidiaritas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa⁵.

Rekognisi umumnya mengarah pada daerah-daerah khusus (seperti Quebec di Canada, Wales, Skotlandia dan Irlandia Utara di Inggris Raya), masyarakat adat (indigenous people), kelompok-kelompok minoritas, Afro Amerika, gender, kelompok-kelompok budaya atau identitas tertentu yang berbeda, dan sebagainya. Namun dalam konteks Indonesia, desa atau yang disebut dengan nama lain, sangat relevan bagi rekognisi. Beberapa alasan mendasar rekognisi sangat tepat diterapkan yaitu :

1. Desa atau yang disebut dengan nama lain, sebagai kesatuan masyarakat hukum adat merupakan entitas yang berbeda dengan kesatuan masyarakat hukum yang disebut daerah.
2. Desa atau yang disebut dengan nama lain merupakan entitas yang sudah ada sebelum NKRI lahir pada tahun 1945, yang sudah memiliki susunan asli maupun membawa hak asal-usul.

4 *Ibid*, hlm. 15.

5 Diakses melalui situs www.cifdes.co.id pada tanggal 18 Mei 2016

3. Desa merupakan bagian dari keragaman atau multikulturalisme Indonesia yang tidak serta merta bisa diseragamkan.
4. Desa secara struktural menjadi arena eksploitasi terhadap tanah dan penduduk, sekaligus diperlakukan secara tidak adil mulai dari kerajaan, pemerintah kolonial, hingga NKRI.
5. Konstitusi telah memberikan amanat kepada negara untuk mengakui dan menghormati desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

Rekognisi merupakan pengakuan terhadap hak asal-usul. Artinya keberadaan desa yang mungkin sudah berdiri lama dengan segala adat istiadat dan hukum adat yang dimiliki oleh masyarakat lokal diakui keberadaannya. Rekognisi yang diberikan tidak hanya pengakuan terhadap keberadaan desa saja, namun Undang-Undang Desa juga melakukan redistribusi ekonomi dalam bentuk alokasi dana dari APBN maupun APBD, dimana desa memiliki sendiri Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Sehingga rekognisi dimaksudkan tidak hanya untuk mengakui dan menghormati identitas, adat-istiadat, serta pranata dan kearifan lokal sebagai bentuk tindakan untuk keadilan kultural tetapi juga demi menyejahterakan masyarakat desa dan mewujudkan masyarakat desa yang mandiri dan inovatif. APBDesa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Salah satu bentuk redistribusi ekonomi adalah dengan adanya Alokasi Dana Desa yang merupakan salah satu komponen APBDesa. Alokasi Dana Desa merupakan dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam APBD Kabupaten/Kota setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus. Artinya semangat otonomi yang diberikan kepada Desa juga dibarengi dengan pengakuan desa sebagai pemerintahan desa.

Selain Asas rekognisi juga terdapat asas subsidiaritas. Asas subsidiaritas memiliki pengertian yang berlawanan dengan asas residualitas yang selama ini diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Asas Subsidiaritas dalam Penjelasan Undang-Undang Desa memiliki pengertian penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Beberapa hal yang menjadikan asas subsidiaritas itu sejalan dengan asas rekognisi yaitu :

1. Desa memiliki kewenangan sendiri yang bersumber dari kepentingan masyarakat setempat, artinya wewenang tersebut dimiliki oleh organ setempat yaitu desa.

2. Penetapan kewenangan lokal berskala desa menjadi kewenangan desa melalui undang-undang. Artinya tidak lagi dikenal asas desentralisasi dalam menjalankan pemerintahan desa, dimana desentralisasi biasanya merupakan pelimpahan atau pembagian kewenangan.
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 jo Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Permendesa PDPT Nomor 1 Tahun 2015 menyatakan batasan kewenangan desa tanpa melalui mekanisme penyerahan dari kabupaten/kota.
4. Pemerintah memberikan dukungan dan fasilitasi terhadap desa. Pemerintah mendorong, memberikan kepercayaan dan mendukung prakarsa dan tindakan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Perspektif desa berbeda dengan perspektif pemerintahan, yakni melihat desa sebagai bagian dari pemerintahan, atau melihat bahwa pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan merupakan struktur hirarkhis dalam pemerintahan NKRI. Pemerintahan bekerja di bawah kendali Presiden yang mengalir secara hirarkhis dan *top down* dari atas sampai ke tingkat desa. Menurut perspektif pemerintahan, desa merupakan organisasi pemerintahan yang paling kecil, paling bawah, paling depan dan paling dekat dengan masyarakat. Paling "kecil" berarti bahwa wilayah maupun tugas-tugas pemerintahan yang diemban desa mempunyai cakupan atau ukuran terkecil dibanding dengan organisasi pemerintahan kabupaten/kota, provinsi maupun pusat. Paling "bawah" berarti desa menempati susunan atau lapisan pemerintahan yang terbawah dalam tata pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Namun "bawah" bukan berarti desa merupakan bawahan kabupaten/kota, atau kepala desa bukan bawahan bupati/walikota. Desa tidak berkedudukan sebagai pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 200 UU Nomor 32 Tahun 2004. Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota. Hal ini sama sebangun dengan keberadaan kabupaten/kota dalam wilayah provinsi.

"Bawah" juga berarti bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan yang berhubungan secara langsung dan menyatu dengan kehidupan sosial, budaya dan ekonomi masyarakat sehari-hari. Istilah "bawah" itu juga mempunyai kesamaan dengan istilah "depan" dan "dekat". Istilah "depan" berarti bahwa desa berhubungan

langsung dengan warga masyarakat baik dalam bidang pemerintahan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan maupun kemasyarakatan. Sebagian besar warga masyarakat Indonesia selalu datang kepada pemerintah desa setiap akan memperoleh pelayanan maupun menyelesaikan berbagai masalah sosial. Karena itu pemerintah dan perangkat desa, yang berbeda dengan pemerintah dan perangkat daerah, harus siap bekerja melayani masyarakat selama 24 jam tanpa henti, tidak mengenal cuti dan liburan. Sedangkan istilah “dekat” berarti bahwa secara administratif dan geografis, pemerintah desa dan warga masyarakat mudah untuk saling menjangkau dan berhubungan. Secara sosial, “dekat” berarti bahwa desa menyatu dengan denyut kehidupan sosial budaya sehari-hari masyarakat setempat.

Dua perspektif itu saling bersinggungan dan beririsan. Namun sesuai pertimbangan konstitusional, historis dan sosiologis, porsi desa sebagai *self governing community* jauh lebih besar dan kuat daripada porsi desa sebagai *local self government*. Ingat bahwa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah Undang-Undang Desa, bukan Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa. Desa sebagai *self governing community* sangat berbeda dengan pemerintahan formal, pemerintahan umum maupun pemerintahan daerah dalam hal kewenangan, struktur dan perangkat desa, serta tatakelola pemerintahan desa.

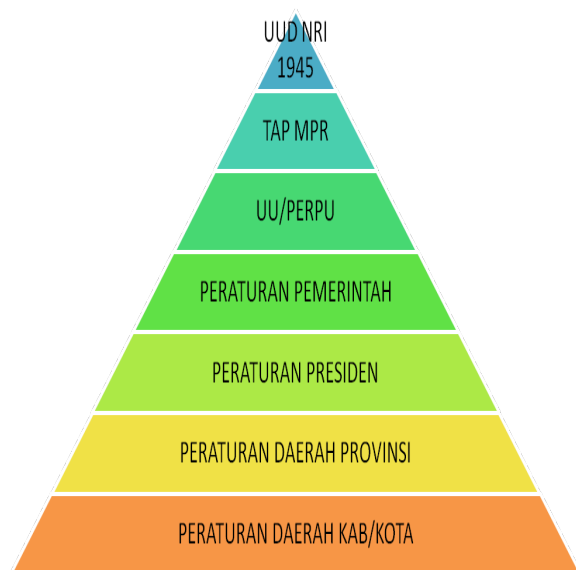
Sesuai dengan asas rekognisi dan subsidiaritas, desa memiliki kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa, yang tentu sangat berbeda dengan kewenangan pemerintah daerah. Dalam hal tatapemerintahan, desa memiliki musyawarah desa, sebagai sebuah wadah kolektif antara pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasayarakatan, lembaga adat dan komponen-komponen masyarakat luas, untuk menyepakati hal-hal strategis yang menyangkut hajat hidup desa. Semua ini memberikan gambaran bahwa karakter desa sebagai *self governing community* jauh lebih besar dan kuat⁶.

Kombinasi antara asas rekognisi dan subsidiaritas dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menghasilkan definisi Desa yang berbeda dengan sebelumnya sekaligus juga mempertegas bahwa desa memiliki kewenangan secara delegasi dan atribusi.

B.2. Pembentukan Peraturan Desa

Sebagai negara hukum, Indonesia menganut ajaran negara berkonstitusi seperti negara-negara

modern lainnya, memiliki konstitusi tertulis yang disebut Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945 ini ditempatkan sebagai *fundamental law* sehingga menjadi hukum dasar atau sumber pembuatan hukum-hukum yang lainnya dan sebagai *higher law*. Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum tertinggi dalam tata urutan Perundang-undangan Republik Indonesia.⁷ Selanjutnya berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan tata urutan Peraturan perundang-undangan sebagaimana terlihat dalam gambar 2 :



Gambar 2
Hierarki Peraturan Perundang-undangan
Sumber : Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Jika tata urutan ini dikaitkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di daerah maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan dan Permendagri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Tata urutan memiliki kekuatan sebagaimana yang terlihat dalam gambar 2, dimana peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Didalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-

6 <http://www.cifdes.web.id/search?updated-max=2016-01-03T17%3A26%3A00-08%3A00&max-results=5>

7 Rudy Hendra Pakpahan, SH, M.Hum, dkk. Pengawasan Peraturan Daerah Dikaitkan dengan Tugas dan Fungsi Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia http://kumham-jakarta.info/download/cat_view/54-karya-ilmiah/61-birokrasi tanggal akses 19 Mei 2016

8 Sumber Saparin, Luas Bidang Kegiatan Pemerintahan, ,Tata Pemerintahan Dan Administrasi Pemerintahan Desa, Ghalia Indonesia, Hal 42

undangan tidak disebutkan mengenai Peraturan Desa.

Sementara disisi lain yang menjadi dasar dalam pembentukan peraturan desa adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 jo Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Permendagri Nomor 111 tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa. Ada 2 peraturan perundang-undangan yang berbeda yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Benang merah perbedaan ini terjawab dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

Peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa atau yang setingkat diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Perintah peraturan perundang-undangan atau berdasarkan kewenangan merupakan persyaratan yang menjadikan Peraturan desa tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan unsur-unsur daripada fungsi pemerintahan umum yang merupakan tugas pokok daripada Pemerintah Desa di samping fungsi-fungsi lain guna melengkapi tugas kewajiban⁸. 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 dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa untuk mencapai tujuan yaitu pemerintahan Desa yang mampu menggerakkan masyarakat dalam pembangunan dan terwujudnya kemandirian dan keberdayaan masyarakat desa.⁹

Pasal 69 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa Peraturan Desa meliputi Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa dan Peraturan Kepala Desa sebagaimana terlihat dalam Gambar 3 :



Gambar 3
 Peraturan Desa
 Sumber : diolah dari berbagai sumber

Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati oleh Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan Desa berisi materi pelaksanaan kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Pelaksanaan kewenangan desa dalam penyusunan peraturan desa memuat aspirasi dan partisipasi antara Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa dan masyarakat Desa melalui musyawarah Desa yang termuat dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu asas musyawarah, partisipasi, kesetaraan dan pemberdayaan.¹⁰

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.¹¹ 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 :

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

9 Widjaja, HAW, Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Desa. Jakarta: Rajawali Pers, Hal 92

10 Perhatikan penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014: musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan; partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan; kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran; pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa;

11 Marjoko | Saputra Iswan | Hasibuan Hawari, Pemerintahan Desa yang baik. Medan: Bitra Indonesia, The Activator For RuralProgress, 2013 (Hal. 14 - 16)

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 doelstellin*);
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 individueelerchtsbedeling*).

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 asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*).

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 “Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan :

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhinneka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Setelah dijabarkan mengenai dasar hukum pembentukan peraturan desa maka pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana teknik penyusunan peraturan desa. Berdasarkan Pasal 32 ayat (1) Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa menyatakan bahwa teknik penyusunan Peraturan di Desa dan Keputusan Kepala Desa sesuai dengan ketentuan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Penormaan pasal ini menyatakan secara tegas artinya bahwa pembentukan peraturan desa sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Ini memposisikan bahwa peraturan desa juga merupakan produk hukum yang harus ditaati bagi seluruh masyarakat desa dan di sisi lain peraturan desa tidaklah bisa dibentuk dengan sembarangan tanpa mentaati apa yang menjadi rambu-rambu pembentukan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya Pasal 32 ayat

(2) menyatakan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan di desa diatur dalam Peraturan Bupati/Walikota. Penormaan ini juga memberikan pengertian bahwa desa diberikan pendampingan lebih lanjut oleh Bupati/Walikota setempat.

Kerangka Peraturan di Desa juga terdapat dalam Lampiran Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa. Sehingga Kepala Desa dan Perangkat Desa dapat petunjuk yang jelas bagaimana bentuk dari Peraturan Di Desa. Alasan masih minimnya peraturan perundang-undangan dan minimnya kualitas SDM dalam menyusun Peraturan di Desa tidak lagi bisa dijadikan alasan terhambatnya Pemerintahan Desa dalam menyusun Peraturan di Desa. Langkah selanjutnya yang justru harus diperhatikan adalah bagaimana sosialisasi dan pendampingan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Provinsi Riau memiliki 12 Kabupaten/Kota, yaitu Pemerintah Kota Pekanbaru, Pemerintah Kota Dumai, Pemerintah Kabupaten Kampar, Pemerintah Kabupaten Pelalawan, Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu, Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir, Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu, Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir, Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti, Pemerintah Kabupaten Siak, Pemerintah Kabupaten Bengkalis dan Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi.

Pada bulan Mei Tahun 2016 Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Riau telah diundang oleh Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu sebagai narasumber dalam Bimtek Penyusunan Peraturan Desa terhadap 14 Kecamatan yang terdapat di Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu selama 14 hari. Kegiatan ini sangat diapresiasi oleh Kanwil Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Riau karena Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu memberikan pendampingan terhadap penyusunan produk hukum di desa. Melalui surat tugas nomor : W4-DL.05.05-1670 penulis ditunjuk sebagai narasumber di 4 kecamatan yaitu Kecamatan Sinaboi, Kecamatan Pasir Limau Kapas, Kecamatan Bangko dan Kecamatan Hampar melalui wawancara, penulis mendapat informasi bahwa pemerintah desa hanya pernah menyusun peraturan desa yang berkaitan dengan pencairan ADD. Bimtek yang dihadiri oleh Datuk Penghulu (sebutan Kepala Desa) dan Perangkat Kepenghuluan (sebutan desa) ini disambut baik oleh pemerintah desa di masing-masing kecamatan tersebut, karena selama ini mereka hanya menyusun Peraturan Desa terkait pencairan ADD saja dan tidak mengetahui bagaimana teknik penyusunan peraturan desa dan kewenangan apa saja yang bisa dimuat dalam Peraturan Desa.

Kegiatan ini memberikan gambaran bahwa semangat pemerintah desa untuk menyelenggarakan pemerintahan desa harus diberikan dengan pendampingan yang intensif baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Kabupaten/Kota.

Yang tidak kalah penting dalam pembentukan peraturan desa adalah bagaimana tahapan pembentukan itu sendiri, sebagaimana terlihat dalam Gambar 5:



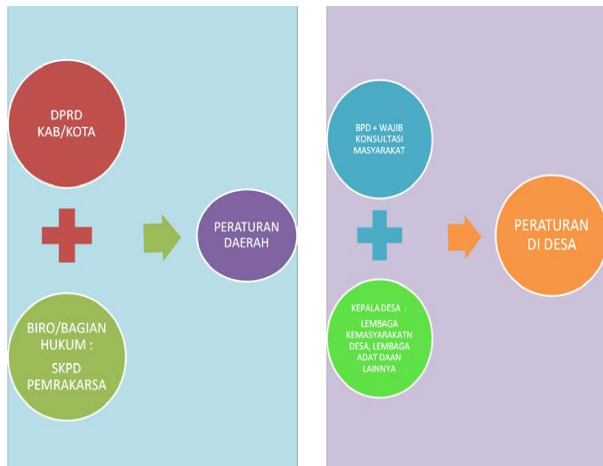
Gambar 5
Tahapan Pembentukan Peraturan Desa
Sumber : diolah dari berbagai Sumber

Tahapan ini diatur dalam Pasal 5 s/d 13 Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa.

Penulis mencoba membandingkan bagaimana perencanaan peraturan desa dan perencanaan peraturan daerah. Beberapa hal yang menjadi perbedaan tersebut ialah :

1. Perencanaan Peraturan Daerah yang diberi nama Propemperda direncanakan untuk 1 (satu) tahun, sementara Perencanaan Peraturan Desa yang diberi nama Rencana Kerja Pemerintah Desa tidak memiliki jangka waktu, hal ini bisa ditetapkan melalui musyawarah desa.
2. Usulan Ranperda dapat berasal dari inisiatif DPRD dan Biro/Bagian Hukum melalui SKPD Pemrakarsa, sementara usulan Ranperdes berasal dari BPD yang dikonsultasikan dengan masyarakat dan Kepala Desa serta usulan dari Lembaga Kemasyarakatan, Lembaga Desa dan Lembaga Kemasyarakatan lainnya melalui Kepala Desa dan/atau BPD.

Sebagaimana terlihat dalam Gambar 6 di bawah ini :



Gambar 6
Tabel Perbandingan Propemperda dan Rencana Kerja
Pemerintah Desa
Sumber : Diolah dari berbagai sumber

Pada tahap penyusunan, Pemerintah Desa wajib mengkonsultasikan kepada masyarakat terutama yang terkait langsung dengan materi muatan Ranperdes tersebut dan dapat mengkonsultasikan dengan camat. BPD hanya dapat menyusun dan mengusulkan ranperdes selain ranperdesa tentang rencana pembangunan jangka menengah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang rencana kerja Pemerintah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa dan rancangan Peraturan Desa tentang laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APB Desa yang mana ditetapkan sebagai Ranperdes usulan BPD.

BPD melakukan pembahasan dengan mengundang Kepala Desa yang harus disepakati bersama. Sehingga yang membedakan Perda dan Perdes adalah Perda menggunakan frasa "Dengan Persetujuan Bersama, sementara Perdes menggunakan frasa "Dengan Kesepakatan Bersama". Kata Setuju jika dilihat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki pengertian mengiakan dan menerima terhadap hal yang disepakati, sependapat dan cocok sementara kata sepakat memiliki pengertian mufakat terhadap hal tertentu. Jadi secara harafiah kedudukan Kepala Desa dan BPD adalah berada dalam posisi tawar yang sama yang saling mufakat, tidak hanya setuju yaitu mengiakan dan menerima saja.

Setelah Ranperdes disepakati maka Kepala Desa yang menandatangani sehingga ditetapkan dan sah menjadi Peraturan Desa. Jika Kepala

Desa tidak menandatangani maka Peraturan Desa tersebut dianggap sah dan diundangkan dalam Lembaran Desa. Jika dikaitkan dengan teori hukum maka ini sejalan dengan apa yang dikatakan Lord Acton "*Powers Tends to Corrupt and absolute power corrupts absolutely*"¹² yang artinya kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan yang absolute pasti korup. Agar tidak terjadi kesewengan dari Kepala Desa, Ranperdes yang telah melalui proses yang panjang yaitu perencanaan, penyusunan dan pembahasan tetap dapat ditetapkan menjadi Peraturan Desa.

Pengundangan dilakukan oleh Sekretaris Desa, dimana Peraturan Desa diundangkan di Lembaran Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa dan Peraturan Kepala Desa diundangkan di Berita Desa. Sejalan dengan hal tersebut diatas maka sebaiknya Pemerintah Kabupaten/ Kota melakukan pendampingan bagaimana tata cara pengundangan peraturan di desa.

Tahapan terakhir ialah penyebarluasan. Penyebarluasan dilakukan sejak tahap perencanaan, hal ini berkaitan dengan partisipasi masyarakat sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 354 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 188 Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Pasal 166 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dengan adanya partisipasi masyarakat dapat menjaring masukan dan kebutuhan hukum masyarakat desa.

B.3.Kewenangan Atribusi atau Delegasi dalam Pembentukan Peraturan Desa

Kewenangan merupakan elemen penting sebagai hak yang dimiliki oleh sebuah desa untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri. Dalam konsep pemerintahan demokrasi, kewenangan tidak hanya semata dimiliki oleh penguasa tapi juga oleh siapa yang akan dituju dan siapa yang akan melaksanakan perintah dari kewenangan tersebut yang akan berimplikasi kepada apakah kewenangan tersebut bisa diterima dan dijalankan atau tidak.

Wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang

12 Girling, John. *Corruption, Capitalism, and democracy*. London:Routledge Studies in Social and Political Thought. 1997. Hal. 101 13
Philipus M. Hadjon, "tentang Wewenang", YURIDIKA, No.5&6 Tahun XII, September-Desember, 1997, hlm.1

14 Tatiek Sri Djatmiati, (2004) Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004, h. 60

15 Philipus M Hadjon II, Op. Cit hal. 2

berkaitan dengan kekuasaan.¹³ Selanjutnya F.P.C.L. Tonner sebagaimana dikonstantir oleh Ridwan HR berpendapat “*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevad als het vermogen om positief recht vast te stellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overhead en te scheppen*” (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan waga negara). Artinya ada 3 hal yang menjadi titik tolak dalam kewenangan, yaitu :

- a. Pengaruh: ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.
- b. Dasar hukum: dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan
- c. Konformitas hukum: mengandung makna adanya standard wewenang, yaitu standard umum (semua jenis wewenang) dan standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu)”.

Sumber kewenangan dapat dilihat pada konstitusi setiap negara yang memberi suatu legitimasi kepada badan-badan publik untuk dapat melakukan fungsinya. Perwujudan dari fungsi pemerintahan sebagaimana dikemukakan diatas, itu nampak pada tindakan pemerintahan (*bestuurshandelingen*) yang dalam banyak hal merupakan wujud dari tindakan yang dilakukan oleh organ-organ maupun badan pemerintahan.¹⁴

Dalam melaksanakan fungsinya (terutama berkaitan dengan wewenang pemerintahan), Pemerintah mendapatkan kekuasaan atau kewenangan itu bersumber dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat tiga cara utama memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.¹⁵ Perbedaan ketiga wewenang tersebut sebagaimana terlihat pada tabel 2 :

Tabel 2
Perbandingan Cara Memperoleh Wewenang

No	Cakupan	Atribusi	Delegasi	Mandat
1	Bentuk Wewenang	Pemberian wewenang	Pelimpahan wewenang	Pelimpahan wewenang
2	Pemberi Wewenang	Pemerintah yaitu pembuat undang-undang	Pemerintah yaitu suatu organ pemerintahan	Pejabat TUN
3	Penerima Wewenang	Organ pemerintahan	Organ pemerintahan lainnya	Bawahan pejabat TUN

4	Bidang	Untuk membuat keputusan (<i>besluit</i>) pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu	Untuk membuat (<i>besluit</i>) oleh pejabat pemerintahan (pejabat tun) kepada pihak lain	Untuk membuat keputusan dijalankan oleh organ lain atas namanya
		Wewenang ada pada organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan	wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut	tanggung gugat dan tanggung jawab tetap pada pemberi mandat
		Ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.	Ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.	Untuk mandat tidak perlu ada ketentuan perundang-undangan.

Teori lain yang dapat diperhatikan terkait kewenangan yaitu jika menilik kewenangan berdasarkan sifat kewenangan, yaitu :

- a. Kewenangan Terikat: apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan.
- b. Kewenangan fakultatif: terjadi dalam hal badan tata usaha negara tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan.
- c. Kewenangan bebas: apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan tata usaha negara untuk menentukan mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan. Kewenangan tersebut oleh Hadjon dibagi menjadi 2 yakni kewenangan i) untuk memutus secara mandiri, dan ii) kebebasan penilaian terhadap tersamar.
- d. Setiap wewenang itu dibatasi oleh isi/materi (*materiae*), wilayah/ruang (*locus*), dan waktu (*tempus*). Cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat wewenang atau dalam artian bahwa di luar batas-batas itu suatu tindakan pemerintahan merupakan tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*). Tindakan tanpa wewenang bisa berupa i) *onbevoegdheid ratione materiae*, ii) *onbevoegdheid ratione loci*, dan iii) *onbevoegdheid ratione temporis*.
- e. Suatu perbuatan hukum yang cacat hukum jika perbuatan tersebut: dilakukan tanpa wewenang/alas hak yang jelas (cacat wewenang), dilakukan melalui prosedur yang tidak benar (cacat prosedur), dan substansi

¹⁶ Penetapan adalah aturn tertulis yang dikeluarkan badan atau pejabat tata usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat konkrit, individual dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Lihat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

perbuatan itu sendiri (cacat substansi). Cacat wewenang mengakibatkan suatu perbuatan menjadi batal demi hukum (van rechtswege nietig). Cacat prosedur hanya tidak akan menyebabkan suatu perbuatan menjadi batal demi hukum, melainkan hanya dapat dimintakan pembatalan (*vernietigbaar*). Cacat substansi berakibat pada batalnya suatu perbuatan hukum (nietig)

Memperhatikan kewenangan dalam pembentukan produk hukum dalam penyelenggaraan pemerintah Desa, maka Peraturan Desa sejalan dengan otonomi Desa mempunyai materi muatan kewenangan desa dan 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, materi muatan Peraturan Bersama Kepala Desa adalah kerjasama desa yang bersifat pengaturan sedangkan materi muatan Keputusan Kepala Desa dimaksudkan sebagai penjabaran pelaksanaan. Pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa serta Peraturan Kepala Desa yang bersifat penetapan.¹⁶ Pertanyaan selanjutnya apa saja yang menjadi kewenangan pemerintah desa dan desa adat, Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa kewenangan desa meliputi :

- a. Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. Kewenangan lokal berskala desa;
- c. Kewenangan yang ditugaskan 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 20 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

“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 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Kewenangan yang ditugaskan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Kewenangan tugas lain yang ditugaskan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa.

Kewenangan Desa huruf a dan b sebagaimana dinormakan dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diatur dan diurus oleh desa, kewenangan huruf c dan d dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diurus oleh Desa. Perbedaan kewenangan ini adalah pada kata diatur. Kata diatur menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti menata dengan baik sedangkan kata diurus menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mengurus dan melaksanakan serta bertanggung jawab terhadapnya.

Frasa diatur dan diurus secara harafiah dapat dianalogikan sebagai kewenangan atribusi dan kata diurus dianalogikan sebagai kewenangan delegasi, sehingga menunjukkan bahwa desa memiliki kewenangan berdasarkan prakarsa, kebutuhan dan kondisi lokal desa sesuai perkembangan masyarakat diluar kewenangan yang telah ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 dan Permendesa PDTT Nomor 1 tahun 2015. Sehingga dalam menjalankan roda pemerintahan desa, desa memiliki kewenangan atribusi dan delegasi delegasi.

Dari empat kewenangan yang disebutkan di atas, kewenangan a dan b merupakan kewenangan yang mengakomodir asas rekognisi dan subsidiaritas. 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, dan 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.¹⁷

Pasal 103 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa kewenangan desa adat berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a meliputi ; a. Pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli; b. pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat; c. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat; d. yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah; e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; f. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban

¹⁷ Perhatikan penjelasan Pasal 20 dan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b serta Pasal 103 diatur dan diurus oleh Desa Adat dengan memperhatikan prinsip keberagaman.

a. Kewenangan Desa dan Desa Adat Berdasarkan Hak Asal Usul

Tabel 1
Perbandingan Pengaturan Kewenangan Desa Dan Desa Adat Berdasarkan Hak Asal Usul

No	Pemerintahan Desa	Ruang Lingkup	PP Nomor 43 tahun 2014	Permendesa PDDT Nomor 1 Tahun 2015
1	DESA	warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat	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.	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; f. pengelolaan tanah Desa atau tanah hak milik Desa yang menggunakan sebutan setempat; g. pengelolaan tanah bengkok; h. pengelolaan tanah pecatu; i. pengelolaan tanah titisara; dan j. pengembangan peran masyarakat Desa.
2	DESA ADAT	warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat	a. penataan sistem organisasi dan kelembagaan masyarakat adat; b. pranata hukum adat; c. pemilikan hak tradisional; d. pengelolaan tanah kas Desa adat; e. pengelolaan tanah ulayat; f. kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa adat; g. pengisian jabatan kepala Desa adat dan perangkat Desa adat; dan h. masa jabatan kepala Desa adat.	a. penataan sistem organisasi dan kelembagaan masyarakat adat; b. pranata hukum adat; c. pemilikan hak tradisional; d. pengelolaan tanah kas Desa adat; e. pengelolaan tanah ulayat; f. kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa adat; g. pengisian jabatan kepala Desa adat dan perangkat Desa adat; dan h. masa jabatan kepala Desa adat.

Tabel 1
Perbandingan Pengaturan Kewenangan Desa Dan Desa Adat Kewenangan Lokal Berskala Desa

No	Ruang Lingkup	Bidang	PP Nomor 43 tahun 2014	Permendesa PDDT Nomor 1 Tahun 2015
1	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	Pemerintahan Desa	a. Pengelolaan tambahan perahu; b. Pengelolaan pasar desa; c. Pengelolaan tempat pemandian umum; d. Pengelolaan jaringan irigasi; e. Pengelolaan lingkungan pemukiman 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 air minum berskala desa; dan j. Pembuatan jalan desa antar pemukiman ke wilayah pertanian.	a. penetapan dan penegasan batas Desa; b. pengembangan sistem administrasi dan informasi Desa; c. pengembangan tata ruang dan peta sosial Desa; d. pendataan dan pengklasifikasian tenaga kerja Desa; e. pendataan penduduk yang bekerja pada sektor pertanian dan sektor non pertanian; f. pendataan penduduk menurut jumlah penduduk usia kerja, angkatan kerja, pencari kerja, dan tingkat partisipasi angkatan kerja; g. pendataan penduduk berumur 15 tahun ke atas yang bekerja menurut lapangan pekerjaan dan status pekerjaan; h. pendataan penduduk yang bekerja di luar negeri; i. penetapan organisasi Pemerintah Desa; j. pembentukan Badan Permasyarakatan Desa; k. penetapan perangkat Desa; l. penetapan BUM Desa; m. penetapan APB Desa; n. penetapan peraturan Desa; o. penetapan kerja sama antar-Desa; p. pemberian izin penggunaan gedung pertemuan atau balai Desa; q. pendataan potensi Desa; r. pemberian izin hak pengelolaan atas tanah Desa; s. penetapan Desa dalam keadaan darurat seperti kejadian bencana, konflik, rawan pangan, wabah penyakit, gangguan keamanan, dan kejadian luar biasalainnya dalam skala Desa; t. pengelolaan arsip Desa; dan u. penetapan pos keamanan dan pos kesiapsiagaan lainnya sesuai dengan kebutuhan dan kondisi sosial masyarakat Desa. a. pelayanan dasar Desa; b. sarana dan prasarana Desa; c. pengembangan ekonomi lokal Desa; dan d. pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan Desa

b. Kewenangan Lokal Berskala Desa

-
- 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
 - e. 4) kelompok masyarakat lain di Desa.
 - f. pemberian santunan sosial kepada keluarga fakir miskin;
 - g. fasilitasi terhadap kelompok-kelompok rentan, kelompok masyarakat miskin,
 - h. perempuan, masyarakat adat, dan difabel;
 - i. pengorganisasian melalui pembentukan dan fasilitasi paralegal untuk
 - j. memberikan bantuan hukum kepada warga masyarakat Desa;
 - k. analisis kemiskinan secara partisipatif di Desa; h. penyelenggaraan promosi kesehatan dan gerakan hidup bersih dan sehat;
 - l. pengorganisasian melalui pembentukan dan fasilitasi kader pembangunan
 - m. dan pemberdayaan masyarakat;
 - n. peningkatan kapasitas melalui pelatihan usaha ekonomi Desa;
 - o. pendayagunaan teknologi tepat guna; dan
 - 1. 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.
-

Kewenangan atribusi dipertegas lagi dalam Pasal 20 Permendesa PDTT Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kewenangan Desa yang menyatakan bahwa “Kepala Desa bersama-sama BPD dapat menambah jenis kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa lainnya sesuai dengan prakarsa masyarakat, kebutuhan dan kondisi lokal Desa”.

B.4. Penetapan Kewenangan Desa

Pasal 39 Peraturan Pemerintah nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan kewenangan Desa diatur dengan Peraturan Menteri. Jika hal ini dirujuk

pada Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka Menteri adalah menteri yang menangani Desa. Artinya yang menetapkan kewenanga tersebut adalah menteri Desa. Namun dengan adanya perubahan Peraturan Pemerintah nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa melalui Peraturan Pemerintah nomor 47 Tahun 2015, dimana dalam Pasal 39 diubah sehingga berbunyi Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan kewenangan Desa diatur dengan peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri. 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.

Permen PDTT Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa diundangkan pada tanggal 28 Januari 2015, sementara Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 diundangkan pada tanggal 30 Juni Tahun 2015 sehingga sebaiknya apakah Permen PDTT ini disesuaikan dengan Penormaam dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015, dimana dalam penetapan kewenangan dikoordinasikan dengan kementerian desa, sehingga dikeluarkan Permendagri tentang Kewenangan Desa. Apabila Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan produk hukum sebagaimana disebutkan diatas maka akan terjadi tumpang tindih dengan Permen desa PDTT nomor 1 Tahun 2014 dan tidak berdasarkan kewenangannya.

C. Penutup

Dengan berubahnya asas dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dari asas desentralisasi dan asas residualitas menjadi asas rekognisi dan subsidiaritas keberadaan desa sebagai organ pemerintahan untuk menyelenggarakan pemerintahan desa menjadi nyata. Desa diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan desa disertai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan kewenangan pembentukan peraturan desa dan kewenangan lainnya sebagaimana diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 jo Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang

Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal-Usul dan Kewenangan lokal berskala desa.

Pembentukan Peraturan Desa Berdasarkan Pasal 32 ayat (1) Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tahapan pembentukan yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan dan penyebarluasan merupakan tahapan yang krusial di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini secara implisit menyatakan Peraturan Desa juga termasuk ke dalam Produk Hukum, dan Pemerintah Desa memiliki kewenangan baik secara atributif dan delegatif. Kewenangan Desa dikategorikan kedalam 4 hal yaitu kewenangan berdasarkan Hak Asal Usul, Kewenangan Lokal Berskala Desa, Kewenangan yang ditugaskan dan Kewenangan lain yang ditugaskan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota. Selanjutnya Pasal 20 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal-Usul dan Kewenangan lokal berskala desa menyatakan desa dapat menetapkan kewenangan lain berdasarkan prakarsa, kebutuhan dan kondisi lokal masyarakat desa.

Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 jo Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Permendesa PDPTT Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal-Usul dan Kewenangan lokal berskala desa adalah 2 peraturan yang mengatur mengenai kewenangan desa. Agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan tentang penetapan kewenangan desa, maka sebaiknya Permendesa PDPTT Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal-Usul dan Kewenangan lokal berskala desa disesuaikan dengan Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 jo Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Dengan keterbatasan SDM, sarana dan prasarana maka sebaiknya desa diberikan Pendampingan penuh tidak hanya dalam melaksanakan APBDesa tetapi juga dalam pembentukan peraturan desa. Peraturan desa yang merupakan produk hukum harus sesuai dengan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Teknik pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki seni dan keterampilan tertentu yang harus dipahami dengan baik oleh pemerintah desa dan masyarakat desa.

Daftar Pustaka

Buku-Buku

- Girling, John. 2002. *Corruption, Capitalism, and democracy*. London:Routledge Studies in Social and Political Thought
- Hendry Maddick dan Hanif Nurcholis. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo: Jakarta.
- Marjoko, Saputra Iswan dan Hasibuan Hawari. 2013. *Pemerintahan Desa yang baik*. Medan: Bitra Indonesia, The Activator For RuralProgress.
- Sumber Saporin, Luas Bidang Kegiatan Pemerintahan, ,Tata Pemerintahan Dan Administrasi Pemerintahan Desa, Ghalia Indonesia,
- Widjaja, HAW. 2013. *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Desa*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Philipus M. Hadjon. 1997. *Tentang Wewenang*. YURIDIKA, No.5&6 Tahun XII, September – Desember , 1997.
- Tatiek Sri Djatmiati, (2004) *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa.
- Undang-Undang Nomor 12 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80

Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Desa Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Berskala Lokal

Website

Ash. Ada Tren Penurunan Pembatalan Perda; Pemerintah Dianggap Semakin Menyadari

Pentingnya Otonomi Daerah, diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51d83f892322b/ada-tren-penurunan-pembatalan-perda>.

Rudy Hendra Pakpahan, SH, M.Hum, dkk. PENGAWASAN PERATURAN DAERAH DIKAITKAN DENGAN TUGAS DAN FUNGSI KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA http://kumham-jakarta.info/download/cat_view/54-karya-ilmiah/61-birokrasi

www.cifdes.com