

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG
PEMBANGUNAN DESA DAN KERJA SAMA DESA

Disusun oleh :
TIM PENYUSUN

BAGIAN PEMERINTAHAN DESA DAN KELURAHAN
SEKRETARIAT DAERAH
KABUPATEN KARANGANYAR
TAHUN 2014

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam sejarah pengaturan Desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu :

- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; dan terakhir dengan
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan catatan sejarah diatas, dapat kita lihat bahwa pengaturan tentang desa selalu berhimpit dengan pengaturan tentang pemerintahan daerah, atau dapat diartikan bahwa pengaturan tentang desa dari sejak dahulu telah menjadi tarik ulur dalam ranah desentralisasi, apakah menjadi bagian dari otonomi daerah kabupaten atau merupakan otonomi desa.

Namun, pengaturan yang ada selama ini juga lebih pada desa sebagai bagian dari desentralisasi kabupaten/kota. Salah satu dari dampak reformasi adalah munculnya tuntutan otonomi, diawali dengan otonomi Daerah yang menggulirkan era desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada Kabupaten/kota untuk mengatur daerahnya masing-masing. Kewenangan ini selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang pada perkembangan berikutnya dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir Undang-Undang tersebut dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada kedua Undang-Undang awal, pengaturan tentang desa masuk dalam substansi dan pada struktur UU, diatur dalam Bab tersendiri, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pengaturan tentang Desa pada UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dicabut. Mengenai hal ini tercantum pada Pasal 121 Bab XVI Ketentuan Penutup, yang berbunyi¹:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Pasal 200 sampai dengan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Dengan demikian jelaslah sudah bahwa Desa telah berada diluar otonomi Pemerintahan Daerah. Desa berstatus mandiri dan diakui

¹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

sebagai otonomi desa. Tujuan ditetapkannya pengaturan Desa dalam Undang-Undang ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

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

Mengenai hal ini selanjutnya diperjelas dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana pada UU terakhir ini, substansi tentang Desa sudah

² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

tidak tercantum lagi, dan pada struktur UU tidak terdapat pengaturan Bab tentang Desa.

Alasan yang mendasar mengenai hal ini adalah bahwa pengaturan dalam UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 32/2004) terkait dengan Desa dirasa kurang memperjelas kedudukan desa dalam konteks otonomi, artinya disatu sisi desa memiliki kewenangan mengatur sesuai budaya aslinya, namun disisi lain disebutkan bahwa otonomi berada pada kabupaten/kota, sehingga otonomi desa merupakan bagian dari desentralisasi kewenangan kabupaten/kota, jadi kewenangan desa merupakan kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan ke desa.

Adanya dua prinsip/asas dalam pengaturan tentang Desa tentu saja menimbulkan ambivalensi dalam menempatkan kedudukan dan kewenangan Desa. Pertanyaan yang paling mendasar adalah apakah Desa memiliki otonomi? Ketidak-jelasan kedudukan dan kewenangan Desa dalam UU 32/2004 membuat UU 32/2004 belum kuat mengarah pada pencapaian cita-cita Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera.

Reformasi penyelenggaraan pemerintahan desa pada hakekatnya adalah suatu proses pembalikan paradigma politik, dimana proses demokratisasi yang selama Orde Baru berproses dari atas, kemudian dibalik melalui proses yang berangkat dari desa. Dalam paradigma baru tersebut, desa merupakan kesatuan hukum yang otonom dan memiliki hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangga sendiri³.

³ Ali fauzan, *Implementasi Peraturan Pemeirntah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Terkait dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes*, Disertasi Program Pascasarjana Undip, 2010.

Mengenai pertimbangan dari penyusun UU tentang Desa dapat dibaca pada naskah Akademik RUU tentang Desa yang menjelaskan sebagai berikut⁴:

Posisi Desa administratif itu membawa konsekuensi atas keterbatasan kewenangan Desa, terutama pada proses perencanaan dan keuangan. Kewenangan asal-usul (asli) susah diterjemahkan dan diidentifikasi karena keberagamannya. Kewenangan dalam bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan oleh/dari kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota dan mengandung banyak beban akenya tidak disertai dengan pendanaan yang semestinya. Misalnya kewenangan Desa untuk memberikan rekomendasi berbagai surat administratif, dimana Desa hanya memberi rekomendasi sedangkan keputusan berada di atasnya. Keterbatasan kewenangan itu juga membuat fungsi Desa menjadi terbatas dan tidak memberikan ruang gerak bagi Desa untuk mengurus Tata Pemerintahannya sendiri.

UU 32/2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Desa. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas yang dianut oleh UU Nomor 32/2004, Pemerintah hanya menjalankan lima kewenangan, dan diluar lima kewenangan itu menjadi kewenangan daerah. Dengan demikian konsepsi dasar yang dianut UU 32/2004, otonomi berhenti di kabupaten/kota. Konsekuensinya, pengaturan lebih jauh tentang Desa dilakukan oleh kabupaten/kota, dimana kewenangan Desa adalah kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada Desa.

Semangat UU 32/2004 yang meletakkan posisi Desa berada di bawah Kabupaten/Kota tidak koheren dan konkrue dengan nafas lain dalam UU 32/2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Pengakuan pada kewenangan asal-usul ini menunjukkan bahwa UU 32/2004 menganut prinsip pengakuan (*rekognisi*).

⁴ Naskah Akademik RUU tentang Desa

Konsekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa UU tentang Desa adalah upaya untuk menegaskan otonomi desa tersebut. Apakah merupakan otonomi yang terdesentralisasi atau otonomi asli. UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa) menjawab permasalahan tersebut dalam Penjelasan Umum UU dinyatakan bahwa tujuan ditetapkannya pengaturan Desa dalam Undang-Undang ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu :

1. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
4. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
5. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
6. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;

7. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
8. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
9. memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Dengan pengaturan UU tersendiri maka desa sebagai bagian pemerintahan dalam negara kesatuan Republik Indonesia diakui secara yuridis memiliki kewenangan otonom. Hal ini tampak dari tujuan diatas, dimana status desa sebelum dan sesudah kemerdekaan RI menjadi jelas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam pertimbangan UU Desa disebutkan bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Pembangunan desa bertujuan untuk menciptakan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Pada hakekatnya ini adalah tujuan pembangunan secara umum di Indonesia. Pembangunan desa adalah merupakan bagian dari rangkaian pembangunan nasional. Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan secara berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat. Desa menjadi ujung tombak keberhasilan pembangunan Indonesia secara umum. Jika setiap desa di Indonesia kuat, maju, mandiri dan demokratis maka pembangunan di Indonesia bertumbuh seiring pembangunan di desa.

Oleh sebab itu penting untuk merencanakan pembangunan di desa dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan serta dengan memperhatikan kebutuhan dan karakteristik desa yang bersangkutan.

Selain berkewajiban untuk melaksanakan pembangunan desa, masyarakat desa juga berhak dalam menyampaikan pendapat, saran baik lisan maupun tertulis secara bertanggung jawab dalam pelaksanaan pembangunan desa (Pasal 68 UU Desa).

Pembangunan yang berlangsung di desa dapat saja berupa berbagai proses pembangunan yang dilakukan di wilayah desa dengan menggunakan sebagian atau seluruh sumber daya (biaya, material, sumber daya manusia) bersumber dari pemerintah (pusat atau daerah), selain itu dapat pula berupa sebagian atau seluruh sumber daya pembangunan bersumber dari desa.

Desa memegang peranan penting dalam pembangunan nasional. Bukan hanya dikarenakan sebagian besar rakyat Indonesia bertempat tinggal di desa, tetapi desa memberikan sumbangan besar dalam menciptakan stabilitas nasional. Pembangunan desa adalah merupakan bagian dari rangkaian pembangunan nasional. Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan secara berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat.

Untuk mewujudkan pembangunan desa yang terencana, maka pemerintah desa dan seluruh elemen masyarakat harus terlibat dalam proses perencanaan pembangunan. Bentuk perencanaan pembangunan, seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) desa dan Rencana Kerja (RKT) Desa, merupakan beberapa contoh perencanaan pembangunan tersebut.

Sedangkan untuk mempercepat pelaksanaan pembangunan desa maka desa dapat melakukan kerjasama dengan pihak lain atau bahkan desa lain. Kerja sama desa tersebut dilakukan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kerja sama desa perlu diatur guna memberikan pedoman bagi desa tentang mekanisme, batasan dan hal-hal yang dapat dikerjasamakan sehingga

pelaksanaan kerja sama desa tidak akan mendatangkan permasalahan bagi desa dikemudian hari.

Guna mengetahui permasalahan apa sajakah yang ada di Desa terkait dengan pembangunan dan kerjasama desa maka perlu disusun naskah akademik tentang Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembangunan dan Kerja Sama Desa.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi terkait pembangunan dan kerjasama desa selama ini serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
2. Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut?
3. Apa saja pengaturan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terkait Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa yang perlu ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah?
4. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa?
5. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa?

C. Maksud dan Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

1. Maksud penyusunan Naskah Akademik

Adapun maksud penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk menjelaskan tentang latar belakang perumusan ketentuan dalam rancangan peraturan daerah tentang Pembangunan Desa

dan Kerja sama Desa, sehingga dapat memberikan gambaran dalam pelaksanaan peraturan tersebut dimasa yang akan datang.

2. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa adalah sebagai berikut:

- a. untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan Pembangunan Desa dari perencanaan sampai dengan monitoring dan evaluasinya, serta Kerja sama Desa;
- b. untuk merumuskan pengaturan yang merupakan pemecahan permasalahan berkaitan dengan Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa;
- c. untuk merumuskan pengaturan sesuai dengan kondisi daerah guna menindaklanjuti perintah undang-undang;
- d. untuk menyiapkan rumusan konsep Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa yang komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis, yuridis dan sosiologis sehingga peraturan daerah yang diundangkan dapat diterapkan di masyarakat dan tidak menimbulkan permasalahan baru dimasa yang akan datang.
- e. merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa .

3. Kegunaan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah

Penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

1. Lokasi Kegiatan yang menjadi Obyek Kajian

Kegiatan penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa dilakukan di Kabupaten Karanganyar dengan obyek kajian adalah 162 Desa yang ada di Kabupaten Karanganyar.

Data diperoleh dengan melakukan kajian secara normatif dan didukung dengan kejadian empirik yang selama ini dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar, khususnya yang berkaitan dengan permasalahan Pembangunan Desa dan Kerjasama Desa yang timbul selama ini dan potensi permasalahan dimasa yang akan datang dengan adanya peraturan perundang-undangan yang baru.

2. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian ilmiah pada umumnya. Hal ini guna mendapatkan hasil kajian yang ilmiah sebagai dasar dalam perumusan sebuah kebijakan, dalam hal ini bentuk kebijakan tersebut adalah peraturan perundang-undangan berbentuk peraturan daerah, dimana akan berdampak pada masyarakat secara luas karena akan diberlakukan diseluruh Kabupaten Karanganyar.

Berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka, penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris⁵.

⁵ Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- a. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal.

Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

Metode *pendekatan yuridis empiris* dilakukan dengan menelaah data primer sebagai penunjang dan untuk mengkonfirmasi data sekunder yang diperoleh dengan mengadakan *diskusi* bersama para pemangku kepentingan. Dalam penyusunan naskah akademik ranperda tentang Pembangunan dan Kerja sama Desa ini, apabila metode ini digunakan maka yang bertindak sebagai pemangku kepentingan adalah :

- 1) Pemerintah Daerah yang direpresentasikan dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah atau unit kerja yang memiliki tugas pokok dan fungsi dibidang pembinaan, pengembangan dan pemberdayaan Pemerintahan Desa;
- 2) Badan Permusyawaratan Desa;
- 3) Kepala Desa yang sedang atau pernah menjabat;
- 4) Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Pengumpulan data primer dan sekunder dalam metode penelitian ini akan melibatkan langsung pemangku kepentingan tersebut. Namun yang menjadi permasalahan adalah keberagaman latar belakang dari pemangku kepentingan yang mengakibatkan faktor faktor eksternal yang berpengaruh menjadi sangat kompleks. Kompleksitas ini mengakibatkan sulit untuk memilah data-data yang ada. Oleh sebab itu, maka

metode ini sulit diterapkan dalam penyusunan naskah akademik ini.

- b. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

Untuk memperoleh data dilakukan dengan usaha studi dokumen atau studi pustaka yang meliputi usaha-usaha pengumpulan data dengan cara mengunjungi perpustakaan-perpustakaan, membaca, mengkaji dan mempelajari bahan pustaka yang mempunyai kaitan erat dengan pokok permasalahan.

Selanjutnya data yang diperoleh, diedit, diidentifikasi secara khusus objektif dan sistematis diklarifikasikan, disajikan dan selanjutnya dianalisis lebih lanjut sesuai dengan tujuan dan permasalahan kajian.

Meskipun pada pengkajian kurang memperhatikan aspek empiris, namun metode ini lebih dapat diandalkan dalam penyusunan naskah akademik ranperda tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa.

Aspek empiris tetap menjadi bahan pertimbangan, namun guna memudahkan pengkajian maka aspek empiris disajikan sebagai bahan pelengkap guna mendukung bahan kajian dari data primer yang merupakan peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka.

Penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa

dilakukan dengan menggunakan metode yuridis normatif. Diawali dengan melakukan mengumpulkan data peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa baik ditingkat pusat maupun di Kabupaten Karanganyar.

Berdasarkan data peraturan perundang-undangan yang ada dilakukan pengkajian dengan menyandingkan masing-masing peraturan satu dengan yang lain guna melihat keterkaitan substansi yang diatur. Selanjutnya disusun daftar inventarisasi permasalahan terkait Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa yang selama ini muncul di Kabupaten Karanganyar. Penyusunan DIM ini didasarkan pada pengalaman empiris penyusun naskah akademik yang merupakan perangkat daerah yang selama ini menangani permasalahan terkait pemerintahan desa.

Sebagaimana telah dijelaskan diatas, meskipun didasarkan pada kejadian empiris, namun metode yuridis empiris tidak dapat dilakukan pada penyusunan naskah akademik ini karena keterbatasan waktu dan tenaga penyusun, oleh sebab itu penyusunan DIM dilakukan berdasarkan pengalaman empiris yang dilengkapi dengan kajian potensi permasalahan yang muncul terkait penerapan peraturan perundang-undangan yang baru.

Selanjutnya data yang diperoleh, diedit, diidentifikasi secara khusus objektif dan sistematis diklarifikasikan, disajikan dan selanjutnya dianalisis lebih lanjut sesuai dengan tujuan dan permasalahan kajian, dalam hal ini berkaitan dengan Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa.

E. Sistematika Penulisan Naskah Akademik

Penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pembangunan Desa dan Kerja Sama Desa disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi tentang latar belakang penyusunan naskah akademik, identifikasi permasalahan, maksud dan tujuan penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa, metode penyusunan naskah akademik dan sistematika penulisan naskah akademik.

BAB II : KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTEK EMPIRIS YANG BERKAITAN DENGAN PEMBANGUNAN DESA DAN KERJA SAMA DESA

Berisi tentang kajian teoritik tentang Teori Pmebangunan, Teori Kerjasama, Desa sebagai organisasi pemerintahan, dan Unsur Penyelenggara Pembangunan Desa. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma, Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat, dan Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat.

BAB III : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERKAITAN DENGAN PEMBANGUNAN DESA DAN KERJA SAMA DESA

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundangundangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan

Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

BAB IV : LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS BERKAITAN DENGAN PEMBANGUNAN DESA DAN KERJA SAMA DESA

Berisi uraian tentang landasan filosofis, sosiologis dan yuridis penyusunan naskah akademik.

BAB V : JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR TENTANG PEMBANGUNAN DESA DAN KERJA SAMA DESA

Menguraikan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa.

BAB VI : PENUTUP

Berisi kesimpulan dan saran.

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Teori Pembangunan

Pembangunan adalah upaya untuk membuat kehidupan yang lebih baik untuk setiap orang⁶. Hal ini berarti pembangunan merupakan sebuah upaya yang dapat membawa masyarakat mengikuti sebuah proses untuk mencapai kehidupan yang sebelumnya dianggap tidak baik, ataupun kurang baik, menjadi sebuah kondisi yang lebih baik.

Teori pembangunan diproduksi oleh para teoritis yang mempunyai beragam sudut pandang dan merepresentasikan banyak kepentingan. Teori pembangunan yang dominan merepresentasikan kepentingan yang dominan dalam sebuah kelompok masyarakat. Sejak Masa pencerahan dan dilanjutkan dengan Revolusi Industri, teori pembangunan di masyarakat barat sangat didominasi kepentingan kelas dominan yaitu kelas kapitalis. Kepentingan kelas dominan ini selalu mendapat kritik dari kaum yang mengkritik sistem kapitalisme. Kritik-kritik ini pada akhirnya akan sangat berpengaruh besar terhadap perkembangan teori pembangunan.

Richard Peet and Elaine Hartwick membagi dua bagian besar teori pembangunan⁷:

a. Teori pembangunan Konvensional

Teori ini diposisikan sebagai sebuah teori yang menerima keberadaan struktur kapitalisme sebagai jenis terbaik masyarakat. Teori ini menekankan pada pembangunan sebagai pertumbuhan ekonomi. Sedangkan problem yang

⁶ Richard Peet and Elaine Hartwick, *Theories of Development contentations, Argumentation, Alternative*, Guiliford Press, New York, 2009, hal 199

⁷ Ibid, hal 198

muncul sebagai akibat untuk mencapai tujuan tersebut, seperti ketidakadilan sosial, kerusakan lingkungan hidup, dipandang hanya dampak dari upaya untuk mencapai tujuan itu.

Teori-teori yang berada dalam garis Teori pembangunan konvensional adalah :

- 1) teori ekonomi klasik;
- 2) teori ekonomi neo klasik;
- 3) teori keynesian;
- 4) teori modernisasi dan
- 5) teori neo-liberalisme
- 6) dan termasuk juga *Sustainable Development*.

Meskipun berada dalam satu garis teori yang dapat digolongkan konvensional teori-teori ini tetap melakukan kritik sekaligus saling melengkapi satu dengan yang lainnya.

Teori konvensional hadir sebagai hasil zaman pencerahan yang telah melahirkan cara berpikir rasional dan empiris yang berkontribusi besar bagi munculnya peradaban moderen. Cara berpikir baru ini berpengaruh besar terhadap kemajuan Ilmu pengetahuan dan teknologi yang telah berdampak pada terjadinya perubahan tatanan kelas-kelas sosial dalam masyarakat barat yang sebelumnya didominasi oleh kelas-kelas bangsawan dan gereja menjadi didominasi oleh kelas-kelas pemilik modal.

Dalam melakukan peranya sebagai pemain baru dalam proses perubahan sosial kaum pemilik modal ini membutuhkan teori-teori yang melegitimasi peran penting mereka dalam kehidupan sosial dan ekonomi pada abad baru ini. Dalam hal teori konvensional awal, yaitu teori ekonomi klasik yang mengenalkan konsep akumulasi kapital dan pasar bebas mempunyai peran penting dalam proses awal perubahan ini. Dengan demikian kemunculan teori-teori

konvensional tidak dapat dilepaskan dari kepentingan kelas kapitalis.

b. Teori Unkonvensional.

Teori ini merupakan antitesis dari teori pembangunan konvensional yang telah mendominasi peradaban modern saat ini. Berkebalikan dengan teori konvensional, teori-teori yang berada pada garis pemikiran konvensional tidak menerima sistem kapitalisme sebagai sistem masyarakat terbaik, bahkan ada juga yang menolak ide-ide pencerahan yang telah membentuk peradaban modern. Meskipun sama-sama tidak menerima kapitalisme sebagai sebuah tatanan masyarakat yang ideal, teori-teori yang berada pada garis pikir konvensional tidak seragam. Teori-teori ini mempunyai perbedaan mendasar dalam memandang sistem ideal masyarakat.

Perbedaannya adalah antara teori –teori yang dipengaruhi cara berpikir Marxis dan teori yang tidak berada pada garis pemikiran Marxis. Teori yang berada pada garis pikir Marxis adalah teori yang mengkritik langsung dominasi kapitalisme dalam peradaban manusia, yang dianggap sebagai sebuah sistem ekonomi yang eksploitatif terhadap kelas yang tidak bermodal, namun teori ini masih berada dalam satu cara berpikir dengan teori konvensional, yaitu masih berada dalam cara berpikir modern. Teori ini hadir ketika dominasi kapitalisme telah memunculkan dampak buruk bagi masyarakat Eropa pada saat itu, yaitu kesenjangan sosial yang muncul akibat eksploitasi terhadap kaum buruh.

Dalam hal pendekatan analisis teori ini menggunakan analisis struktural dalam menganalisis hubungan-hubungan sosial yang ada didalam masyarakat.

Dalam analisis ini perbedaan penguasaan terhadap faktor produksi menjadi variabel utama yang harus diperhatikan

Teori Pembangunan yang berada pada garis pikir Marxis adalah teori ketergantungan. Sedangkan teori kedua adalah yang tidak dipengaruhi oleh cara berpikir Marxis. Teori ini menempatkan diri pada posisi teori yang melakukan kritik terhadap peradaban modern yang dibangun dari cara berpikir rasional dan empiris pada abad pencerahan.

Menurut teori ini peradaban modern saat ini tidaklah membawa kehidupan masyarakat yang lebih baik. Peradaban moderen dianggap telah menciptakan penunggalan kebenaran yang telah menindas kebenaran lain yang berbeda dengan cara berpikir modern. Menurut penganut teori ini doimansi kebenaran yang ciptakan dalam peradaban moderen dianggap telah berdampak pada dehumanisasi. Teori Pembangunan yang berada pada posisi ini adalah teori Postruktural dan poskolonialisme.

Selain diisi perbedaan garis teori antara konvensional dan unkonvensional, dinamika teori pembangunan juga diisi dengan persoalan bagaimana memposisikan perempuan dalam proses pembangunan. Teori-teori ini disebut dengan Teori pembangunan Feminisme. Teori yang berusaha memahami cara agar perempuan hidup lebih baik ini, mempunyai keberagaman perspektif yang juga dipengaruhi cara berpikir konvensional dan unkonvensional.

Teori konvensional seperti *Women In development* (WID) menekankan peran perempuan untuk mendukung sistem kapitalisme yang telah mapan. Sedang teori-teori lainnya seperti *Women And Development* (WAD) dan *Gender And Development* (GAD) menekankan pada pembelaan terhadap posisi

perempuan yang dianggap dirugikan oleh eksisnya sistem kapitalisme.

Dari uraian diatas dapat dipahami bahwa kemunculan teori pembangunan tidak dapat dilepaskan dari kepentingan dan konteks sosial yang berpengaruh besar pada zaman tersebut. Teori konvensional lahir sebagai kritik terhadap zaman feodal yang didominasi oleh kaum bangsawan, sekaligus sebagai upaya untuk memperkuat posisi kaum kapitalis. Sedangkan teori unkonvensional muncul dilatarbelakangi oleh dua kritik. Kritik pertama adalah kritik langsung terhadap dominasi sistem Kapitalisme, sedang kritik terhadap dominasi cara berpikir Ilmiah yang diciptakan dalam peradaban modern. Selain itu, dinamika teori pembangunan juga dipengaruhi oleh perdebatan mengenai posisi perempuan dalam upaya mencapai kehidupan yang lebih baik untuk kaumnya.

Berdasarkan uraian diatas, maka pembangunan sebenarnya meliputi dua unsur pokok; pertama, masalah materi yang mau dihasilkan dan dibagi, dan kedua, masalah manusia yang menjadi pengambil inisiatif, yang menjadi manusia pembangun. Bagaimanapun juga, pembangunan pada akhirnya harus ditujukan pada pembangunan manusia; manusia yang dibangun adalah manusia yang kreatif, dan untuk bisa kreatif ini manusia harus merasa bahagia, aman, dan bebas dari rasa takut.

Pembangunan tidak hanya berurusan dengan produksi dan distribusi barang-barang material, namun harus pula mampu menciptakan kondisi-kondisi manusia bisa mengembangkan kreatifitasnya⁸.

Rumusan dan indikator pembangunan akan selalu menjadi perdebatan dan menjadi berkembang sejalan dengan perkembangan pemikiran teoretis tentang pembangunan.

⁸ Arief Budiman, *Model Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1995. Hal 13-14

Istilah pembangunan secara kasar merupakan sinonim dari kemajuan. Dalam konteks ini, pembangunan berarti transformasi sosial dalam mengatur distribusi potensi sosial kepada semua orang seperti pendidikan, layanan kesehatan, perumahan rakyat, partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan politik, dan dimensi lain dari peluang kehidupan manusia. Pembangunan pada hakekatnya adalah suatu proses transformasi masyarakat dari suatu keadaan pada keadaan yang lain yang makin mendekati tata masyarakat yang dicitacitakan; dalam proses transformasi itu ada dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu keberlanjutan (*continuity*) dan perubahan (*change*), tarikan antara keduanya menimbulkan dinamika dalam perkembangan masyarakat⁹.

Konsep-konsep pembangunan di atas termasuk konsep pembangunan yang sudah diperluas yang melibatkan aspek lingkuan dan keadilan sosial, kalau kita renungkan, pembangunan sebenarnya meliputi dua unsur pokok. Pertama, masalah materi yang mau dihasilkan dan dibagi. Kedua, masalah manusia yang menjadi pengambil inisiatif, yang menjadi manusia pembangun. Oleh sebab itu, pembangunan juga harus menciptakan kondisi-kondisi yang membuat manusia bisa mengembangkan kreatifitasnya.

Bagaimanapun juga, pembangunan pada akhirnya harus ditujukan pada pembangunan manusia. Manusia yang di bangun adalah manusia yang kreatif. Untuk bisa kreatif, manusia tersebut harus merasa bahagia, merasa aman, dan bebas dari rasa takut. Hanya manusia seperti inilah yang bisa menyelenggarakan pembangunan dan memecahkan masalah yang dijumpainya.

⁹ Wardiman Djojonegoro, *Lima puluh tahun perkembangan pendidikan Indonesia*, Depdikbud, Jakarta, 1996, Hal 7

2. Partisipasi dan Pemberdayaan Masyarakat

Dilihat dari asal katanya, kata partisipasi berasal dari kata bahasa Inggris "*participation*" yang berarti pengambilan bagian, pengikutsertaan. Partisipasi berarti peran serta seseorang atau kelompok masyarakat dalam proses pembangunan baik dalam bentuk pernyataan maupun dalam bentuk kegiatan dengan memberi masukan pikiran, tenaga, waktu, keahlian, modal dan atau materi, serta ikut memanfaatkan dan menikmati hasil -hasil pembangunan¹⁰.

Beberapa definisi disajikan, mulai dari 'penekanan pada rakyat yang memiliki peran dalam pembuatan keputusan' (Uphoff dan Cohen), 'rakyat yang memiliki kendali terhadap sumber daya dan institusi' (Pearse dan Stifel), hingga 'kemampuan rakyat dalam memengaruhi kegiatan-kegiatan sedemikian rupa sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan'.¹¹

Keragaman arti partisipasi terkait erat dengan kepentingan dan agenda yang beragam pula dalam kehidupan masyarakat dan pembuatan keputusan secara politis.

Partisipasi masyarakat (*social participation*) adalah suatu bentuk interaksi sosial terhadap suatu kegiatan. Definisi partisipasi masyarakat yang sudah diterima oleh PBB, sebagaimana dikutip dari Sugandhi¹², adalah: *The creation of opportunities to enable all members of community and the larger society to actively contribute to and influence the development process and to share equitably in the fruits of development.*

¹⁰ I Nyoman Sumaryadi, *Sosiologi Pemerintahan*. Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hal 46

¹¹ Jim Ife, *Community Development: Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hal. 296 – 297.

¹² Aca Sugandy & Rustam Hakim, *Prinsip Dasar Kebijakan: Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2009, hal. 108.

Berkaitan dengan sifat-sifat partisipasi masyarakat, beberapa pakar menyebutkan ada partisipasi otonom yang dilakukan atas kesadaran atautkah partisipasi yang dimobilisasi (*mobilized participation*). Adanya pembedaan dua sifat tersebut bertumpu pada kerelaan atau keterpaksaan, ini sebagaimana pendapat Myron Wiener. Namun disisi lain, pendapat berbeda yang tidak melihat sifat sukarela sebagai ukuran ada tidaknya partisipasi masyarakat dikemukakan Samuel Huntington dan Joan Nelson.

Meskipun demikian, kedua sifat partisipasi masyarakat tersebut memiliki konsekwensi yang tidak berbeda, yaitu mempengaruhi proses penyelenggaraan dan proses pengambilan kebijakan dalam pemerintahan¹³.

Dalam konteks mendorong keterlibatan masyarakat dalam sebuah kegiatan, Ife menjelaskan tentang kondisi-kondisi yang mendorong partisipasi, yaitu sebagai berikut: partisipasi masyarakat akan muncul ketika dirasa isu atau aktivitas tersebut penting; adanya anggapan bahwa aksi partisipasi mereka akan membuat perubahan; berbagai bentuk partisipasi, apapun tingkatan dan jenisnya, harus diakui dan dihargai; orang harus bisa berpartisipasi dan didukung dalam partisipasinya; dan struktur dan proses partisipasi tidak boleh mengucilkan sehingga masyarakat itu sendiri yang harus mengontrol struktur dan proses tersebut¹⁴.

Partisipasi masyarakat menjadi salah satu prinsip dalam tata kelola pemerintahan. Prinsip-prinsip *good governance* terdiri dari 5 pilar, yaitu: akuntabilitas, keterbukaan, ketaatan

¹³ Saifudin. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 2009, hal. 96 – 99.

¹⁴ Ibid, Hal 310-312

pada hukum, partisipasi masyarakat, dan komitmen mendahulukan kepentingan bangsa dan negara¹⁵.

H.A.R.Tilaar¹⁶, mengungkapkan partisipasi adalah sebagai wujud dari keinginan untuk mengembangkan demokrasi melalui proses desentralisasi dimana diupayakan antara lain perlunya perencanaan dari bawah (*bottom-up*) dengan mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembangunan masyarakatnya.

Menurut Sundariningrum dalam Sugiyah¹⁷ mengklasifikasikan partisipasi menjadi 2 (dua) berdasarkan cara keterlibatannya, yaitu :

a. Partisipasi Langsung

Partisipasi yang terjadi apabila individu menampilkan kegiatan tertentu dalam proses partisipasi. Partisipasi ini terjadi apabila setiap orang dapat mengajukan pandangan, membahas pokok permasalahan, mengajukan keberatan terhadap keinginan orang lain atau terhadap ucapannya.

b. Partisipasi tidak langsung

Partisipasi yang terjadi apabila individu mendelegasikan hak partisipasinya.

Cohen dan Uphoff yang dikutip oleh Siti Irene Astuti D¹⁸ membedakan partisipasi menjadi empat jenis, yaitu:

Pertama, partisipasi dalam pengambilan keputusan.;

Kedua, partisipasi dalam pelaksanaan;

Ketiga, partisipasi dalam pengambilan pemanfaatan.

¹⁵ Fauzi Ismail et all, *Libatkan Rakyat dalam Pengambilan Kebijakan*, Forum LSM, Yogyakarta, 2005, hal 83.

¹⁶ H.A.R. Tilaar, *Kekuasaan dan pendidikan: manajemen pendidikan nasional dalam pusran kekuasaan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2009, hal 287

¹⁷ Sugiyah, *Partisipasi Komite Sekolah dalam Penyelenggaraan Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional di Sekolah Dasar (SD) Negeri IV Wates Kabupaten Kulon Progo*, Thesis PPS, UNY, 2001, hal 38

¹⁸ Siti Irene Astuti Dwiningrum. *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2011. Hal 61-63

Dan Keempat, partisipasi dalam evaluasi.

Pertama, partisipasi dalam pengambilan keputusan. Partisipasi ini terutama berkaitan dengan penentuan alternatif dengan masyarakat berkaitan dengan gagasan atau ide yang menyangkut kepentingan bersama. Wujud partisipasi dalam pengambilan keputusan ini antara lain seperti ikut menyumbangkan gagasan atau pemikiran, kehadiran dalam rapat, diskusi dan tanggapan atau penolakan terhadap program yang ditawarkan.

Kedua, partisipasi dalam pelaksanaan meliputi menggerakkan sumber daya dana, kegiatan administrasi, koordinasi dan penjabaran program. Partisipasi dalam pelaksanaan merupakan kelanjutan dalam rencana yang telah digagas sebelumnya baik yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan maupun tujuan.

Ketiga, partisipasi dalam pengambilan manfaat. Partisipasi dalam pengambilan manfaat tidak lepas dari hasil pelaksanaan yang telah dicapai baik yang berkaitan dengan kualitas maupun kuantitas. Dari segi kualitas dapat dilihat dari output, sedangkan dari segi kuantitas dapat dilihat dari presentase keberhasilan program.

Keempat, partisipasi dalam evaluasi. Partisipasi dalam evaluasi ini berkaitan dengan pelaksanaan program yang sudah direncanakan sebelumnya. Partisipasi dalam evaluasi ini bertujuan untuk mengetahui ketercapaian program yang sudah direncanakan sebelumnya.

Bentuk partisipasi menurut Effendi yang dikutip oleh Siti Irene Astuti D¹⁹, terbagi atas:

- a. Partisipasi Vertikal

¹⁹ Ibis, hal 58

Partisipasi vertikal terjadi dalam bentuk kondisi tertentu masyarakat terlibat atau mengambil bagian dalam suatu program pihak lain, dalam hubungan dimana masyarakat berada sebagai status bawahan, pengikut, atau klien.

b. Partisipasi horizontal

Partisipasi horizontal, masyarakat mempunyai prakarsa dimana setiap anggota atau kelompok masyarakat berpartisipasi horizontal satu dengan yang lainnya.

Menurut Basrowi yang dikutip Siti Irene Astuti D²⁰, partisipasi masyarakat dilihat dari bentuknya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

a. Partisipasi fisik

Partisipasi fisik adalah partisipasi masyarakat (orang tua) dalam bentuk menyelenggarakan usaha-usaha pendidikan, seperti mendirikan dan menyelenggarakan usaha sekolah.

b. Partisipasi non fisik

Partisipasi non fisik adalah partisipasi keikutsertaan masyarakat dalam menentukan arah dan pendidikan nasional dan meratanya animo masyarakat untuk menuntut ilmu pengetahuan melalui pendidikan, sehingga pemerintah tidak ada kesulitan mengarahkan rakyat untuk bersekolah.

3. Teori Kerja sama

Kerja sama merupakan salah satu bentuk dari interaksi sosial, yang menurut Soekanto (2002), interaksi sosial merupakan hubungan-hubungan sosial yang dinamis menyangkut hubungan antara orang-orang perorangan, antara kelompok-kelompok manusia, maupun antara orang perorangan dengan kelompok manusia.

Kita mulai dari penulisan kata 'kerjasama', yang benar menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah 'kerja sama' yang definisinya adalah kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh beberapa orang (lembaga, pemerintah, dan lain sebagainya) untuk mencapai tujuan bersama²¹.

Pemahaman akan pengertian dan penulisan kerja sama yang benar penting agar tidak membuat penulisan kita bertentangan dengan kaidah bahasa Indonesia sebagai bahasa yang digunakan secara resmi dalam perumusan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penulisan kerja sama ini sering keliru dilakukan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Bahkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar yang lama mengenai hal ini juga tak luput dari kesalahan bahasa ini.

Untuk memudahkan pemahaman selanjutnya pembahasan jika mengutip terminologi 'kerjasama' pada perda akan diawali dengan tanda kutip (') dan diakhiri dengan tanda kutip ('). Mengenai hal ini akan dibahas lebih lanjut pada materi praktek empiris kerja sama desa selama ini di Kabupaten Karanganyar dibawah.

Kerja sama dimaksudkan sebagai suatu usaha bersama antara orang perorangan atau kelompok manusia untuk mencapai satu atau tujuan bersama²². Kerja sama (*cooperation*) adalah suatu usaha atau bekerja untuk mencapai suatu hasil²³.

Kerja sama (*Cooperation*) adalah adanya keterlibatan secara pribadi di antara kedua belah pihak demi tercapainya penyelesaian masalah yang dihadapi secara optimal (Sunarto, 2000).

²¹ <http://kbbi.web.id/kerja>, diakses pada tanggal 3 Maret 2015

²² Soerjono Soekanto, Sosiologi Suatu Pengantar, Edisi 4. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, Hal 72

²³ R.A Baron dan D. Byrne, Psikologi Sosial. Jilid 1. Edisi 10. Alih Bahasa: Ratna Juwita, dkk. Jakarta, Erlangga, 2004, hal 44

Berdasarkan uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa kerja sama (*cooperation*) adalah suatu usaha bersama antara orang perorangan atau kelompok di antara kedua belah pihak manusia untuk tujuan bersama dan mendapatkan hasil yang lebih cepat dan lebih baik. Hal ini didasari akan pemahaman bahwa manusia tidak dapat hidup tanpa bantuan orang lain.

Menurut Kusumohamidjoyo mengenai pengertian kerja sama adalah : Sikap kooperatif dapat bangkit bila ada perkiraan bahwa kerja sama akan membawa pada dampak yang menguntungkan bila dibandingkan dengan hanya mengandalkan kekuatan sendiri. Tetapi pada umumnya juga disadari bahwa kerja sama senantiasa membawa konsekuensi tertentu namun demikian suatu kerja sama senantiasa diusahakan justru karena manfaat yang diperoleh secara proporsional adalah masih lebih besar daripada konsekuensi yang harus ditanggung²⁴.

Konsep mengenai kerja sama disampaikan oleh Cooley²⁵, dimana kerja sama tersebut terjadi dan timbul apabila:

“Orang menyadari bahwa mereka mempunyai kepentingan-kepentingan yang sama dan pada saat bersamaan mempunyai cukup pengetahuan dan pengendalian terhadap diri sendiri untuk memenuhi kepentingan-kepentingan tersebut. Kesadaran akan adanya kepentingan-kepentingan yang sama dan adanya organisasi merupakan fakta-fakta yang penting dalam kerjasama yang berguna” Namun demikian kesejahteraan kolektif tersebut tidak dapat dicapai hanya dengan kerjasama kolektif antara individu dan negara saja namun diperlukan kerjasama yang lebih luas seperti kerja sama desa sebagai lembaga pemerintahan dengan individu maupun dengan lembaga lainnya.

²⁴ Budiono Kusumohamidjoyo, *Kebhinnekaan Masyarakat Indonesia: Suatu Problematik Filsafat Kebudayaan*. Grasindo, Jakarta, 2000, Hal 92.

²⁵ *Ibid*, hal 78

Dalam teori sosiologi akan dijumpai beberapa bentuk kerja sama (*cooperation*). Lebih lanjutnya kerja sama dapat dibedakan dalam kerja sama spontan (*spontaneous cooperation*), Kerja sama langsung (*directed cooperation*), kerjasama kontrak (*contractual cooperation*), serta kerja sama tradisional (*traditional cooperation*)²⁶. Namun dalam teori organisasi, kerja sama merupakan salah satu unsur dari suatu organisasi. Oleh sebab itu, maka sebenarnya kerja sama adalah bagian dari suatu organisasi, adalah wajar jika suatu organisasi bekerja sama dengan organisasi lain, karena dalam untuk suatu organisasi dapat berjalan normal juga membutuhkan kerja sama.

4. Desa

Para ahli memberikan definisi tentang desa berdasarkan pengertian dan sudut pandang masing-masing. Pengertian Desa secara umum lebih sering dikaitkan dengan pertanian. Misalnya, Egon E. Bergel²⁷, mendefinisikan desa sebagai "setiap pemukiman para petani (*peasants*)". Sebenarnya, faktor pertanian bukanlah ciri yang harus melekat pada setiap desa. Ciri utama yang terlekat pada setiap desa adalah fungsinya sebagai tempat tinggal (menetap) dari suatu kelompok masyarakat yang relatif kecil.

Pengertian lain yang lebih luas disampaikan Koentjaraningrat²⁸ memberikan pengertian tentang desa melalui pemilahan pengertian komunitas dalam dua jenis, yaitu komunitas besar (seperti: kota, negara bagian, negara) dan komunitas kecil (seperti: band, desa, rukun tetangga dan

²⁶ Soekanto, Op cit, hal 92

²⁷ Egon Ernst Bergel. *Urban Sociology*. Mc Graw Hill, New York, 1955, Hal 121.

²⁸ Koentjaraningrat (ed.). *Masyarakat Desa di Indonesia*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1984, hal

sebagainya). Dalam hal ini Koentjaraningrat mendefinisikan desa sebagai "komunitas kecil yang menetap tetap di suatu tempat".

Koentjaraningrat tidak memberikan penegasan bahwa komunitas desa secara khusus tergantung pada sektor pertanian. Dengan kata lain artinya bahwa masyarakat desa sebagai sebuah komunitas kecil itu dapat saja memiliki ciri-ciri aktivitas ekonomi yang beragam, tidak di sektor pertanian saja²⁹.

Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul "Otonomi Desa" menyatakan bahwa "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 masyarakat³⁰".

Mengenai kedudukan Desa, Rosidji Ranggawidjaja menyebutkan bahwa desa merupakan bentuk dari komunitas sosial yang keberadaannya sudah ada jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk, dan pemerintahan desa yang ada sekarang merupakan kelanjutan dari pemerintahan desa yang ada sejak jaman dahulu³¹. Dari sini kemudian muncul pemikiran bahwa desa bukan semata satuan pemerintahan, namun berkaitan pula dengan asal usul desa tersebut. Desa dapat tumbuh dari suatu kesatuan masyarakat dengan kesamaan asal usul atau adat istiadat. Keragaman asal usul desa inilah yang perlu diakui, tidak semata sebagai desa administratif semata.

Namun dari berbagai pengertian desa yang disampaikan oleh para ahli, maka menurut hemat kami, pengertian desa yang

²⁹ Edi Indrizal, *Memahami Konsep Perdesaan dan Tipologi Desa di Indonesia*.

³⁰ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hal 3,

³¹ Ranggawidjaja, Rosidji. 2013.dalam Abdurahman Ali et all. *Satu Dasawarsa Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung. Fakultas Hukum-UNPAD. PSKN- FH UNPAD

disampaikan oleh P.J. Bournen adalah yang paling mendekati, yakni Desa adalah salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal, kebanyakan yang termasuk didalamnya hidup dari pertanian, perikanan, dan usaha-usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam lainnya; dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan, dan kaidah-kaidah sosial³².

Berdasarkan pengertian desa tersebut diatas, maka karakteristik desa meliputi³³:

- a. Aspek morfologi, desa merupakan pemanfaatan lahan atau tanah oleh penduduk atau masyarakat yang bersifat agraris, serta bangunan rumah tinggal yang terpencar (jarang). Desa berhubungan erat dengan alam, ini disebabkan oleh lokasi geografis untuk petani, serta bangunan tempat tinggal yang jarang dan terpencar.
- b. Aspek jumlah penduduk, maka desa didiami oleh sejumlah kecil penduduk dengan kepadatan yang rendah.
- c. Aspek ekonomi, desa ialah wilayah yang penduduk atau masyarakatnya bermata pencaharian pokok di bidang pertanian, bercocok tanam atau agrarian, atau nelayan.
- d. Aspek hukum, desa merupakan kesatuan wilayah hukum tersendiri, dimana aturan atau nilai yang mengikat masyarakat di suatu wilayah. Tiga sumber yang dianut dalam desa, yakni: agama, adat asli dan NKRI.
- e. Aspek sosial budaya, desa itu tampak dari hubungan sosial antar penduduknya yang bersifat khas, yakni hubungan kekeluargaan, bersifar pribadi, tidak banyak pilihan, dan

³²<http://hedisasrawan.blogspot.com/2014/07/16-pengertian-desa-menurut-para-ahli.html>, diakses pada 13 September 2014.

³³ Safari Imam Asy'ari. *Sosiologi Kota dan Desa*. Usaha Nasional, Surabaya, 1993, hal 93

kurang tampak adanya pengkotaan, dengan kata lain bersifat homogeny, serta bergotong royong.

Istilah desa dalam UUD 1945 sebelum amandemen dapat kita jumpai dalam Pasal 18 dan penjelasannya, yang berbunyi sebagai berikut :

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya di tetapkan dengan undang – undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak asal – usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.

Dan Pasal 18 Undang – Undang Dasar 1945 penjelasan II, berbunyi :

“dalam territoir Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 “ Zelbesturendelandschappen” dan “ Volksgemenschappen “ seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah – daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat di anggap sebagai daerah yang bersifat istimewa “.

Sedangkan setelah amandemen, Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 berbunyi : “Negara kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah – daerah propinsi, dan daerah provinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota, yang tiap tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang di atur dengan undang – undang”

Berdasarkan Pasal 18 diatas, maka kemudian dibentuklah Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam Pasal 200 ayat (1) dibentuklah Pemerintahan Desa, yang berbunyi : “ Dalam Pemerintahan daerah kabupaten / kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.”

Berdasarkan PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, disebut bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur

dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut ketentuan pasal 206 UU No 32 tahun 2004 Juncto Pasal 4 PP No 72 Tahun 2005 Juncto Permendagri No 30 tahun 2006, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup

- c. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa ;
- d. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- e. tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota ;
- f. urusan pemerintahan lain yang oleh peraturan perundangundangan diserahkan kepada desa.

Tugas pembantuan yang berasal dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa, harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sehingga tugas tersebut dapat terlaksana dengan baik.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa mendefinisikan 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.

Berdasarkan definisi tersebut terdapat beberapa unsur dalam definisi desa tersebut, yakni:

- a. kesatuan masyarakat hukum;
- b. dalam batas wilayah tertentu;
- c. berwenang mengatur dan mengurus urusan :
 - 1) pemerintahan
 - 2) kepentingan masyarakat setempat
- d. pengaturan didasarkan pada prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

Berdasarkan unsur-unsur desa tersebut dapat maka Otonomi desa harus diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dalam rangka kesejahteraan bersama.

5. Pembangunan Desa

Jika melihat fenomena pembangunan masyarakat desa pada masa lalu, terutama di era orde baru, pembangunan desa merupakan cara dan pendekatan pembangunan yang diprogramkan negara secara sentralistik. Dimana pembangunan desa dilakukan oleh pemerintah baik dengan kemampuan sendiri (dalam negeri) maupun dengan dukungan negara-negara maju dan organisasi-organisasi internasional. Pembangunan desa pada era orde baru dikenal dengan sebutan Pembangunan Masyarakat Desa (PMD), dan Pembangunan Desa (Bangdes)³⁴.

Kemudian di era reformasi peristilahan terkait pembangunan desa lebih menonjol "Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD)". Dibalik semua itu, persoalan peristilahan tidaklah penting, yang terpenting adalah substansinya terkait pembangunan desa.

³⁴ Dr. Ir. Ali Hanapiyah Muhi, MP. *Fenomena Pembangunan Desa*. Artikel pada alimuhi.staff.ipdn.ac.id/wp.../FENOMENA-PEMBANGUNAN-DESA.pd..., diakses pada tanggal 20 februari 2014

Pemerintah menyadari akan pentingnya pembangunan di tingkat desa. Berbagai bentuk dan program untuk mendorong percepatan pembangunan kawasan perdesaan telah dilakukan oleh pemerintah, namun hasilnya masih belum signifikan dalam meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat.

Oleh karena itu, pembangunan desa harus dilakukan secara terencana dengan baik dan harus menyentuh kebutuhan riil masyarakat desa. Sehingga pembangunan yang dilakukan di kawasan perdesaan dapat membunikan masyarakatnya dan tidak mengawang-awang. Artinya, pembangunan desa harus terencana dengan baik berdasarkan hasil analisis atau kajian yang menyeluruh terhadap segenap potensi (kekuatan dan peluang) dan permasalahan (kelemahan dan hambatan/ ancaman) yang dihadapi desa. Hasil analisis terhadap potensi dan permasalahan yang ada dan mungkin akan muncul di masa mendatang inilah yang menjadi bahan dasar bagi perencanaan dan program pembangunan desa di masa mendatang dengan melibatkan seluas-luasnya partisipasi masyarakat.

Mengenai pembangunan desa ini, pengaturan yang lama selain didasarkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, maka penjabaran lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa.

Sedangkan dengan pengaturan baru yakni UU Desa-UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, PP Nomor 43 tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.

Dibawah ini adalah matrik perbedaan pembangunan desa dari pengaturan lama ke pengaturan baru:

Uraian	Pengaturan lama (UU 32/2004, PP 72/2005, Permendagri 66/2006)	Pengaturan baru (UU 6/2014, PP 43/2014, Permendagri 114/2014)
Definisi	<ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan partisipatif adalah suatu sistem pengelolaan pembangunan di desa bersama-sama secara musyawarah, mufakat, dan gotong royong yang merupakan cara hidup masyarakat yang telah lama berakar budaya di wilayah Indonesia 	<ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa. • Pembangunan Partisipatif adalah suatu sistem pengelolaan pembangunan di desa dan kawasan perdesaan yang dikoordinasikan oleh kepala Desa dengan mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial.
TAHAP PERENCANAAN	Penyusunan <ul style="list-style-type: none"> • RPJM desa (5 tahunan); • RKP desa (1 tahun) • Tidak dijelaskan kapan waktu penyusunannya 	Penyusunan <ul style="list-style-type: none"> • RPJM Desa : 6 tahun-ditetapkan 3 bulans telah kepala desa dilantik • RKP Desa : 1 tahun-disusun Pemdes setiap bulan Juli Tahun berjalan, dan ditetapkan paling lambat akhir bulan September tahun berjalan
Produk Hukum	<ul style="list-style-type: none"> • RPJM desa : peraturan desa • RKP desa : keputusan kepala desa 	RPJM Desa dan RKP Desa, keduanya ditetapkan dengan Peraturan Desa, sehingga keduanya harus diundangkan dalam Lembaran Desa
Substansi	<ul style="list-style-type: none"> • RPJM desa : memuat arah kebijakan keuangan desa, strategi pembangunan desa, dan program kerja desa. • RKP Desa: 	<ul style="list-style-type: none"> • RPJM desa : Memuat visi dan misi kepala Desa, arah kebijakan pembangunan Desa, serta rencana

	kerangka ekonomi desa, prioritas pembangunan desa, rencana kerja dan pendanaannya baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah desa maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat dengan mengacu pada rencana kerja pemerintah daerah	kegiatan yang meliputi bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. <ul style="list-style-type: none"> • RKP desa : Penjabaran dari RPJM Desa yang memuat pagu indikatif dan dasar bagi penyusunan APBDesa
Mekanisme	- RPJM Desa Melalui tahapan persiapan, pelaksanaan penyusunan dan pelebagaan. Kegiatan pelebagaan melalui pemasyarakatan hasil musyawarah perencanaan pembangunan di desa a. RKP Desa, melalui: persiapan; b. pelaksanaan, dan; c. pemasyarakatan.	<ul style="list-style-type: none"> • RPJM Desa: Dengan Musyawarah Desa yang diselenggarakan oleh BPD berdasarkan Laporan Pengkajian keadaan desa oleh Kepala Desa • RKP Desa, melalui: <ul style="list-style-type: none"> a. penyusunan perencanaan pembangunan Desa melalui musyawarah Desa; b. pembentukan tim penyusun RKP Desa; c. pencermatan pagu indikatif Desa dan penyalarsan program/kegiatan masuk ke Desa d. pencermatan ulang dokumen RPJM Desa; e. penyusunan rancangan RKP Desa; f. penyusunan RKP Desa melalui musyawarah perencanaan pembangunan Desa; g. penetapan RKP Desa;

		<p>h. perubahan RKP Desa; dan</p> <p>i. pengajuan daftar usulan RKP Desa.</p>
Perubahan	Tidak diatur	Diatur
TAHAP PELAKSANAAN	Tidak diatur	<p>a. pembangunan Desa berskala lokal Desa; dan</p> <p>b. pembangunan sektoral dan daerah yang masuk ke Desa.</p>
Pengaturan penatausahaan kegiatan	Tidak diatur	<p>a. rapat kerja dengan pelaksana kegiatan;</p> <p>b. pemeriksaan pelaksanaan kegiatan infrastruktur Desa;</p> <p>c. perubahan pelaksanaan kegiatan;</p> <p>d. pengelolaan pengaduan dan penyelesaian masalah;</p> <p>e. penyusunan laporan hasil pelaksanaan kegiatan;</p> <p>f. musyawarah pelaksanaan kegiatan Desa dalam rangka pertanggungjawaban hasil pelaksanaan kegiatan; dan</p> <p>g. pelestarian dan pemanfaatan hasil kegiatan.</p>
TAHAP PEMANTAUAN	Yang diatur adalah pengendalian yang mekanismenya diatur oleh Bupati	<ul style="list-style-type: none"> - Pemantauan pembangunan Desa oleh masyarakat Desa dilakukan pada tahapan perencanaan pembangunan Desa dan tahapan pelaksanaan pembangunan Desa. - Pemantauan oleh masyarakat merupakan bentuk pemberdayaan masyarakat desa - Hasil pemantauan menjadi bahan

		<p>musyawarah desa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bupati melakukan pemantauan dengan : <ul style="list-style-type: none"> a. memantau dan mengawasi jadwal perencanaan dan pelaksanaan pembangunan Desa; b. menerima, mempelajari dan memberikan umpan balik terhadap laporan realisasi pelaksanaan APB Desa; c. mengevaluasi perkembangan dan kemajuan kegiatan pembangunan Desa; dan d. memberikan pembimbingan teknis kepada pemerintah Desa.
--	--	--

Berdasarkan perbandingan definisi diatas, pada pengaturan lama tidak dijelaskan definisi pembangunan, namun definisi pembangunan langsung menyebut definisi pembangunan partisipatif. Definisi pembangunan partisipatif muncul pertama kali pada rumusan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa. Sebelumnya pada Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perencanaan Pembangunan Desa dan Kerjasama Desa pada Bab Ketentuan Umum Pasal 1 muncul definisi Perencanaan Pembangunan Desa adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan, melalui urutan pilihan, dengan mempertimbangkan sumber daya yang tersedia di Desa dalam rangka mewujudkan masyarakat desa yang sejahtera adil dan makmur.

Selanjutnya setelah dicermati kembali materi pengaturan pembangunan desa dan disandingkan dengan pengaturan baru, maka pada pengaturan lama hanya aspek perencanaan dan pengendalian pembangunan yang diatur sedangkan aspek pelaksanaan, pelaporan, pemantauan dan pengawasan tidak diatur.

Sedangkan pada pengaturan baru, definisi pembangunan desa sudah disebut sejak dari perumusan UU Desa, konsisten disebut kembali pada PP 43/2014, dan Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa. Melalui pengaturan baru dapat kita lihat bahwa pembangunan desa merupakan substansi penting dan merupakan sebuah rangkaian dari perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pengawasan pembangunan desa.

Jika dicermati kembali tahapan pembangunan diawali dari penyusunan RPJM Desa dan RKP Desa, maka pengaturan baru lebih rinci dan menjadikan RPJM Desa dan RKP Desa sebagai dokumen perencanaan pembangunan. RPJM Desa disusun harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. rencana kerja pemerintah kabupaten/kota;
- b. rencana program dan kegiatan pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota;
- c. hasil penjangkaran aspirasi masyarakat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota.

Sedangkan penyusunan RKP Desa juga harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. hasil kesepakatan musyawarah Desa;
- b. pagu indikatif Desa;
- c. pendapatan asli Desa;
- d. rencana kegiatan Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota;

- e. jaring aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh DPRD kabupaten/kota;
- f. hasil pencermatan ulang dokumen RPJM Desa;
- g. hasil kesepakatan kerjasama antar Desa; dan
- h. hasil kesepakatan kerjasama Desa dengan pihak ketiga.

Pada pengaturan baru mekanisme penyusunan RPJM Desa pun sangat rinci dan detail tahapannya. Sehingga apabila benar dilaksanakan maka merupakan pelibatan unsur masyarakat dari musyawarah dusun hingga menjadi musyawarah desa. Selain itu terdapat pengkajian atas kondisi desa dan penyelerasan dengan program Pemerintah Kabupaten, Provinsi dan Pusat. Sehingga terdapat benang merah terhadap perencanaan pembangunan nasional.

Berdasarkan perbandingan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pembangunan desa pada pengaturan baru mendapat perhatian khusus dari Pembuat Undang-Undang dan dimaksudkan agar pemberdayaan masyarakat desa dapat dioptimalkan guna mewujudkan kemajuan desa. Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten bertugas melakukan pemberdayaan bagi masyarakat desa. Pemberdayaan masyarakat tersebut dilakukan agar masyarakat mampu melakukan pengawasan dan pemantauan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan pembangunan Desa yang dilakukan secara partisipatif oleh masyarakat Desa.

6. Kerjasama Desa³⁵

Dalam rangka menyelenggarakan, pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, pemerintah desa dapat membuka peluang untuk mengadakan kerja sama dengan desa lain maupun dengan pihak lain. Kerjasama tersebut diperuntukkan bagi kesejahteraan masyarakat.

³⁵Sebagian besar diambil dari Naskah Akademik RUU Desa

Kerja sama antara Desa bertetangga maupun kerja sama Desa dengan pihak ketiga tentu sudah lama dijalankan oleh Desa-Desa sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setempat. Apalagi kerja sama yang berbasis masyarakat antara Desa satu dengan Desa lain. Kerja sama antarwarga antar Desa dalam pengelolaan barang publik dan sumberdaya air, maupun kegiatan kemasyarakatan itu sudah berlangsung lama tanpa harus ada peraturan maupun melalui perantara pemerintah Desa setempat. Di masa reformasi, kesempatan melakukan kerja sama antar Desa terbuka sangat lebar, dan Desa mempunyai keleluasaan untuk melakukan kerja sama tanpa harus dikontrol secara ketat dari supra Desa.

UU No, 22/1999, misalnya, memberi kesempatan kepada Desa untuk membentuk asosiasi sebagai salah satu wadah kerjasama antar Desa. Kesempatan ini direspons dengan baik oleh Desa, sebagaimana para Bupati/Walikota, DPRD dan Gubernur merespons kesempatan kerjasama antardaerah.

Kerjasama antar Desa, terutama yang berkaitan dengan sumberdaya alam, seperti air, pantai dan hutan, serta bentangan ekologi, merupakan pendekatan krusial yang harus diperhatikan. Pendekatan hulu – hilir dalam satuan Daerah Aliran Sungai (DAS), menjadi kebutuhan substansi dalam kerjasama antar Desa. Bencana alam banjir dan kerusakan ekologi laut, sering terjadi karena tidak adanya pendekatan ekologi dalam perencanaan satuan DAS. Kondisi ini bukan saja antar Desa tapi juga antar Kabupaten, sehingga bencana banjir terjadi tanpa dapat diurus.

Penyaluran aspirasi politik para pemimpin Desa melalui wadah asosiasi tentu merupakan hak politik yang dijamin oleh konstitusi, tetapi fungsi kerjasama antar Desa tidak diutamakan oleh asosiasi. Masalah yang lebih krusial adalah banyaknya fenomena *elite capture* dalam kerjasama antara Desa dengan pihak

ketiga, baik kerjasama bisnis maupun pengembangan kawasan yang lebih besar. Di banyak daerah, kepala Desa maupun elite lokal mengambil keputusan sendiri menjual/menyewakan tanah kas Desa atau tanah ulayat kepada pihak ketiga, yang ujung-ujungnya hanya menguntungkan elite lokal dan justru merugikan masyarakat. Di banyak daerah, pertengkaran antara kepala Desa dengan rakyat tidak bisa dihindari karena keputusan pengembangan kawasan maupun kerjasama bisnis itu tidak melibatkan masyarakat, melainkan hanya diputuskan sendiri oleh masyarakat.

Undang-undang No. 32/2004 maupun pasal 82-87 PP no. 72/2005 menyebutkan bahwa Desa dapat mengadakan kerja sama untuk kepentingan Desa yang diatur dengan keputusan bersama dan dilaporkan kepada Bupati/ Walikota melalui Camat. Selanjutnya, dalam pasal 214 ayat (4) UU no. 32/2004, pelaksanaan kerjasama antar Desa ataupun Desa dengan pihak ketiga dapat dilakukan dengan membentuk badan kerja sama. Dalam Desain kedua regulasi nasional itu, Desa juga dimungkinkan melakukan kerja sama Desa dengan pihak ketiga. Ruang kerja sama antara Desa dengan pihak ketiga itu dapat meliputi bidang: peningkatan perekonomian masyarakat Desa; peningkatan pelayanan pendidikan; kesehatan; sosial budaya; ketentraman dan ketertiban; dan/ataupemanfaatan sumber daya alam dan teknologi tepat guna dengan memperhatikan kelestarian lingkungan.

Selain memberi peluang bagi adanya kerja sama antar Desa maupun antara Desa dengan pihak ketiga, dalam PP No. 72/2005 juga mengatur soal penyelesaian perselisihan antar Desa. Dalam PP No. 72/2005 disebutkan siapa yang seharusnya mengambil peran dalam proses penyelesaian konflik antar Desa. Misalnya, perselisihan kerja sama antar Desa dalam satu kecamatan, difasilitasi dan diselesaikan oleh Camat. Perselisihan kerja sama

Kabupaten/Kota difasilitasi dan diselesaikan oleh Bupati/Walikota secara arbitase. Penyelesaian perselisihan sebagaimana dilakukan secara adil dan tidak memihak. Penyelesaian perselisihan bersifat final. Perselisihan kerja sama Desa dengan pihak ketiga dalam satu kecamatan, difasilitasi dan diselesaikan oleh Camat. Perselisihan kerja sama Desa dengan pihak ketiga pada kecamatan yang berbeda dalam satu Kabupaten/Kota difasilitasi dan diselesaikan oleh Bupati/Walikota. Apabila pihak ketiga tidak menerima penyelesaian perselisihan dapat mengajukan penyelesaian ke pengadilan.

Walaupun Undang-undang no. 32/2004 maupun PP no. 72/2005 sudah mengatur kerja sama antar Desa maupun kerjasama Desa dengan pihak ketiga, namun ada beberapa poin-poin kritis yang perlu didiskusikan bersama. Pertama, apa yang bisa menjadi basis kerja sama antar Desa. Hal ini penting untuk dibicarakan karena baik UU no. 32/ 2004 maupun PP no. 72/2005 tidak menyebutkan secara jelas urusan pemerintahan apa saja yang bisa diselenggarakan melalui kerja sama antar Desa. UU no. 32/ 2004 hanya menyebutkan basis kerja sama dalah kepentingan Desa masing-masing.

Sedangkan dalam PP no. 72/2005 dikatakan kerja sama dilakukan sesuai dengan kewenangannya. Dengan demikian, pengaturan mengenai basis kerjasama masih kabur karena tidak mengatur apa saja urusan pemerintahan yang bisa dijalankan melalui kerjasama antar Desa.

Kedua, format kerja sama yang diatur dalam Undang-undang maupun PP masih bersifat horisontal, dalam arti hanya mengatur kerja sama antar Desa. Bagaimana dengan kemungkinan kerja sama antar Desa dengan pemerintah kabupaten? Desain kearah kerjasama dengan pemerintah kabupaten menjadi penting untuk diperbincangkan karenadalam UU no. 32/ 2004 juga dikenal

dengan urusan pemerintahan yang bersifat concurrent. Urusan yang bersifat concurrent artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilakukan bersama antara pemerintah dengan pemerintah daerah. Pertanyaannya mengapa urusan concurrent tidak diberlakukan dalam konteks hubungan Desa dengan kabupaten.

Ketiga, apa yang menjadi prinsip dasar dalam membangun kerjasama antar Desa? Undang-undang maupun PP seharusnya mengatur prinsip yang bisa dipakai oleh Desa dalam membangun kerjasama, misalnya: prinsip eksternalitas (bahwa kerjasama seharusnya memperhatikan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam kerja sama tersebut); prinsip akuntabilitas (dimana kerjasama itu menjamin menjalankan akuntabilitas); prinsip efisiensi (dimana kerjasama dilakukan dengan memperhatikan sumberdaya untuk mendapatkan ketepatan, kepastian dan kecepatan hasil dan terakhir); prinsip keserasian (kerjasama diselenggarakan dengan prinsip saling berhubungan dan saling mendukung).

Keempat, menyangkut format kelembagaan kerja sama antar Desa. Pertanyaan kunci yang muncul adalah apakah format kerja sama antar Desa dilakukan melalui pembentukan Badan kerja sama antar Desa. Secara politik pilihan untuk mengedepankan Badan kerja sama antar Desa hanya memayungi kepentingan Desa yang bersifat horisontal. Namun, Desain ini tidak memiliki ruang dan kapasitas politik untuk membangun akses vertikal. Hal ini berbeda dengan model Asosiasi yang pernah dikenalkan oleh UU no. 22 tahun 1999.

Kelima, besarnya ruang intervensi kabupaten dalam pengaturan tentang kerja sama antar Desa. Hal ini sangat terkait dengan keharusan setiap kerja sama dilaporkan pada Bupati/ walikota melalui Camat. Lebih-lebih, pengaturan lanjutan kerjasama antar Desa atau kerjasama Desa dengan pihak ketiga dimanakan

oleh UU harus melalui Peraturan Daerah. Dalam realitasnya, pemberian ruang yang besar bagi kabupaten disatu sisi justru membuat ruang inisiatif dan kreativitas dari Desa menjadi terbatas.

Keenam, menyangkut model penyelesaian (resolusi) konflik antar Desa. UU no. 32 Tahun 2004 dan PP no. 72/2005 menempatkan peran Camat dan Bupati dalam memfasilitasi penyelesaian konflik antar Desa.

Kerja sama antar Desa sekaligus menjadi instrumen untuk membangun energi kolektif antar Desa dalam menyelesaikan persoalan lokal sekaligus membangun proteksi pada kepentingan Desa dari intervensi pasar di era globalisasi.

Ada sejumlah poin kritis berkaitan dengan kerja sama Desa antara lain:

- a. basis kerja sama Desa,
- b. format kerja sama,
- c. prinsip-prinsip dasar kerja sama Desa,
- d. format kelembagaan kerja sama,
- e. intervensi kabupaten dalam pengaturan tentang kerja sama Desa, dan
- f. model penyelesaian konflik kerja sama Desa.

Basis kerja sama Desa bertujuan untuk mencapai tujuan kesejahteraan rakyat, menguatkan partisipasi masyarakat dan memperbesar ruang negosiasi Desa dalam menentukan pengaturan kerja sama Desa, serta memperjelas model penyelesaian konflik.

Sedangkan kerja sama dengan pihak ketiga merupakan bentuk kerja sama Desa atau beberapa Desa dengan pihak ketiga, seperti *sectrso*, perorangan maupun *voluntary sectors*. Ruang kerja sama antara Desa dengan pihak ketiga dapat meliputi bidang yang sudah dirumuskan dalam PP No. 72/2005, yakni: peningkatan perekonomian masyarakat Desa; peningkatan

pelayanan pendidikan; kesehatan; sosial budaya; ketentraman dan ketertiban; dan/atau pemanfaatan sumber daya alam dan teknologi tepat guna dengan memperhatikan kelestarian lingkungan.

Terakhir, kerja sama Desa dengan pemerintah kabupaten merupakan bentuk kerja sama antar Desa atau beberapa Desa dengan pemerintah kabupaten dalam urusan pemerintahan yang bersifat concurrent. Urusan yang bersifat concurrent artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilakukan bersama antara Desa dengan pemerintah kabupaten.

B. Kajian Terhadap Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

1. Asas Pembentukan peraturan perundang-undangan

Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan penting untuk memiliki dasar yang tepat sebagai pedoman dalam penyusunan rumusan peraturan. Oleh sebab itu penting untuk memahami asas-asas hukum yang berlaku umum dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.

Asas hukum merupakan unsur penting dalam suatu peraturan dan menjadi landasan utama yang menjadi dasar atau acuan bagi lahirnya suatu aturan. Pembentukan hukum praktis sedapat mungkin berorientasi pada asas-asas hukum. Asas hukum menjadi dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia dapat kita jumpai tiga pengertian asas sebagai berikut.

- a. Dasar, alas, pedoman; misalnya, batu yang baik untuk alas rumah;

- b. Suatu kebenaran yang menjadai pokok atau tumpuan berpikir (berpendapat dan sebagainya; misalnya: bertentangan dengan asas-asas hukum pidana; pada dasarnya yang setuju dengan usul saudara;
- c. Cita-cita yang menjadi dasar (perkumpulan negara, & sebagainya; misalnya, membicarakan asas dan tujuan³⁶

Dari ketiga pengertian tersebut dapat kita lihat pengertian yang esensial dari asas itu ialah: merupakan dasar, pokok tempat menemukan kebenaran dan sebagai tumpukan berpikir, tentang apa yang dimaksud dengan asas hukum banyak pengertian yang dikemukakan oleh para ahli hukum, yang antara lain adalah sebagai berikut.

Menurut C.W. Paton, yang dikutip oleh Muhadi, dalam bukunya *A Textbook of Jurisprudence*, 1969, mengatakan asas adalah: *A principles is the broad reason, which lies at the base of rule of law* dalam bahasa Indonesia, kalimat itu berbunyi: asas adalah suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan mendasari adanya sesuatu norma hukum. Disingkatnya bahwa dalam unsur-unsur asas sebagai berikut.

- a. Alam pikiran
- b. Rumusan luas
- c. Dasar bagi pembentukan norma hukum

Jadi Asas ialah suatu alam pikiran, yang melatarbelakangi pemberontakan norma hukum. Rumusan asas yang dihidangkan oleh Paton memberi kesan, seolah-olah tiap norma hukum dapat dikembalikan kepada susunan asas. Dalam praktek terdapat norma-norma hukum, yang tidak dapat ditelusuri bagaimana bunyi asas yang mendasarinya. Salah satu contoh, norma hukum positif dalam bidang lalu lintas, yang menyuruh pemakai jalan umum yang

³⁶ W.J.S. Purwadarminta . Kamus Umum Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1976

mempergunakan bagian kiri dari jalan itu. Untuk norma hukum itu sulit dicarikan asasnya, tetapi kalau ia menjadi asas maka norma hukum itu sendirilah yang berfungsi sebagai asas³⁷.

Asas hukum memang bukan merupakan aturan hukum, karena asas hukum tidak dapat dilaksanakan/ dioperasikan langsung terhadap suatu peristiwa dengan menganggapnya sebagai bagian dari aturan umum, tetapi harus dengan penyesuaian substansi, untuk itu diperlukan isi yang lebih konkrit.

Asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan pemerintahan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk best Undang-undang*) dimana asas ini tumbuh dalam rangka mencari cara-cara untuk melakukan pengawasan atau kontrol yang sesuai hukum (*rechtmatigheidscontrole*) terhadap tindakan-tindakan pemerintahan, terutama yang dapat dilakukan oleh hakim yang bebas. Asas-asas tersebut dirasakan akan bertambah penting apabila dalam memenuhi tuntutan terselenggaranya kesejahteraan rakyat diperlukan banyak peraturan perundang-undangan yang memberikan keleluasaan yang besar kepada aparatur pemerintahan. Dengan demikian maka terhadap aspek-aspek kebijakan dari keputusan-keputusan pemerintah yang tidak dibatasi oleh peraturan perundang-undangan dapat dilakukan pengujian oleh hakim (*rechterlijke toetsing*), tanpa perlu hakim tersebut menguji kebijakan pemerintahan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Asas-asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik menurut I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yaitu³⁸:

a. Asas-asas formil:

³⁷ Mahadi, *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*, Alumni, Bandung, 1981., hal 54

³⁸ Maria Farida Indrati Soeprato, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, hal 34

- 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat;
 - 2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang; peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
 - 3) Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*);
 - 4) Asas kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya.
 - 5) Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).
- b. Asas-asas materiil:
- 1) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
 - 2) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
 - 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
 - 4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
 - 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Selain itu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengingatkan kepada pembentuk undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik dan asas materi muatan.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. "asas kejelasan tujuan" , bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. "asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat" , bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. "asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan" , bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;
- d. "asas dapat dilaksanakan", bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundangundangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
- e. "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan", bahwa setiap Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

f. "asas kejelasan rumusan", bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;

g. "asas keterbukaan", bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

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

a. Pengayoman

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

b. Kemanusiaan

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

c. Kebangsaan

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

d. Kekeluargaan

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

e. Kenusantaraan

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

f. Bhineka Tunggal Ika

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

g. Keadilan

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

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Ketertiban dan kepastian hukum

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

j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian,

antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia, sebagaimana halnya di negara lain, terdapat dua asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas hukum umum yang khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi pembentukan isi peraturan, dan asas hukum lainnya yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan peraturan ke dalam bentuk dan susunannya, bagi metode pembentukannya, dan bagi proses serta prosedur pembentukannya.

Asas hukum yang terakhir ini dapat disebut asas peraturan perundang-undangan yang patut. Kedua asas hukum tersebut berjalan seiring berdampingan memberikan pedoman dan bimbingan serentak dalam setiap kali ada kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan masing-masing sesuai dengan bidangnya.

2. Penyusunan Norma dalam perumusan peraturan perundang-undangan

Hukum merupakan alat yang efektif untuk mencapai tujuan sosial karena aturan hukum secara konsisten melekat pada petugas hukum dan masyarakat.³⁹ Persoalan yang dihadapi oleh negara kita adalah bagaimana hukum dapat memenuhi tujuan sosial, sehingga menjadi efektif diberlakukan dimasyarakat dan mampu menjadi panglima.

Keberadaan suatu norma timbul akibat adanya hubungan antar orang dengan orang lainnya, karena norma itu pada

³⁹ Hari Purwadi, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm. 64.

dasarnya mengatur tata cara tingkah laku seseorang dalam hubungan antara satu orang dengan orang lainnya. Setiap norma mengandung suruhan-suruhan atau *das Sollen*.⁴⁰

Hans Kelsen menyatakan bahwa norma dalam suatu negara tersusun secara hierarkis, dari yang paling umum yang bersifat abstrak hingga ke jenjang yang lebih khusus dan bersifat individual. Di puncak dari norma tersebut terdapat norma dasar (*Grundnorm* atau *Ursprungnorm* atau *basic norm*).

Grundnorm tersebut merupakan asas-asas (hukum) yang bersifat abstrak yang karenanya disebut pula "*abstracte norm*". Norma dasar tersebut kemudian dikonkritkan melalui "norma antar" (*tussen norm*), yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan atau norma positif yang kemudian dikonkritkan menjadi norma yang nyata (*concretenorm*). Jadi, menurut Hans Kelsen norma dalam negara itu tersusun dalam kesatuan yang utuh menurut struktur piramida.⁴¹

Menurut Nawiasky, norma-norma hukum tersebut berada dalam tata susunan dari atas ke bawah sebagai berikut⁴²:

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*)
- b. Aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*)
- c. Undang-undang (formal) (*formel Gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*).

Tentang hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan suatu teori (*stufen theory*) yang kemudian oleh Amiroeddin Sjarif dirinci dengan lebih detail sebagai berikut:

⁴⁰ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan jilid I*, Kanisus, Yogyakarta, 2007, hal. 6

⁴¹ Ibid, hal 14

⁴² Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Drs. Somardi, *Teori Hukum Murni : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Diskriptif*, Rimdi Press. Jakarta, 1995, hal 14

- a. Perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak dapat merubah atau mengenyampingkan aturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi jika sebaliknya maka dapa;
- b. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah hanya oleh perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi tingkatannya;
- c. Ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya, dan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh perundang-undangan yang lebih rendah;
- d. Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-undangan yang lebih rendah, tetapi hal yang sebaliknya dapat dilakukan.

Namun demikian tidaklah baik apabila perundang-undangan yang lebih tinggi mengambil alih fungsi perundang-undangan yang lebih rendah. Jika hal tersebut terjadi, maka menjadi kabur pembagian wewenang yang mengatur di dalam suatu negara. Disamping itu, badan pembentuk perundang-undangan yang lebih tinggi akan terlalu sibuk dengan persoalan-persoalan yang selayaknya diatur oleh lembaga pembentuk perundang undangan yang lebih rendah.⁴³

Sebagai norma dasar sebuah negara, Staatsfundamentalnorm memberikan landasan bagi aturan dasar yang merupakan tatanan

⁴³ Ibnu Sam Widodo, *Pengujian Materiil Peraturan Desa (Kajian Normatif-Yuridis terhadap Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)*, Tesis, FH UI- Jakarta, 2008, hal 76

suatu negara dalam bentuk Undang-Undang Dasar atau konstitusi tertulis, maka aturan dasar tersebut pada gilirannya merupakan landasan bagi hukum perundang-undangan (*Gezetsrecht*) yang berlaku dalam negara.

Biasanya aturan dasar tersebut apabila dituangkan dalam suatu dokumen negara maka disebut *Verfassung*, dan apabila dituangkan dalam dokumen hukum yang tersebar-sebar maka disebut dengan *Grundgesetz*, Isi penting bagi aturan dasar selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara juga terutama aturan-aturan untuk memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma-norma hukum peraturan perundang-undangan, atau dengan perkataan lain menggariskan tatacara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum.⁴⁴

Hans Kelsen menuliskan bahwa hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma lainnya ini dapat digambarkan sebagai hubungan antara "superordinasi" dan "subordinasi", yang merupakan kiasan keruangan. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah. Hal ini kemudian dijelaskan kembali oleh Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safa'at, bahwa hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spesial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat adalah inferior.⁴⁵

⁴⁴ Ni'matul Huda. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UUI Press, Yogyakarta 2005, hal. 52

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Konstitusi Press. Jakarta, 2006, hal. 109.

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

- a. Dalam Hukum Pidana, misalnya: asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah.
- b. Dalam Hukum Perdata, misalnya: dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan it

C. Kajian Terhadap Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Desa di Karanganyar dan Kondisi Yang Ada.

1. Visi dan Misi Kabupaten Karanganyar

a) Visi

Visi adalah artikulasi dari citra, nilai arah dan tujuan yang akan memandu masa depan atau suatu gambaran ideal yang ingin dicapai dimasa yang akan datang oleh organisasi.

Berdasarkan kondisi dan tantangan yang akan dihadapi dalam 5 (lima) tahun mendatang dan dengan mengacu Visi dan Misi Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Karanganyar yang telah tertuang di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Karanganyar Tahun 2014 – 2019 serta dengan mempertimbangkan potensi fisik, ekonomi dan sosial budaya yang dimiliki, maka visi Sekretariat Daerah Kabupaten karanganyar adalah "Visi pembangunan Kabupaten Karanganyar adalah Bersama memajukan Karanganyar "

b) Misi

- 1) Pembangunan infrastruktur menyeluruh.
- 2) Pencapaian 10.000 wirausahawan mandiri.
- 3) Pendidikan gratis SD/SMP/SMA dan kesehatan gratis;

- 4) Pembangunan Desa sebagai pusat pertumbuhan;
- 5) Peningkatan kualitas keagamaan dan sosial budaya;

2. Kondisi yang ada

a) Letak Geografis

Kabupaten merupakan salah satu kabupaten di Propinsi Jawa tengah yang berbatasan dengan Kabupaten sragen disebalah utara, Propinsi Jawa Timur di sebelah Timur , Kabupaten Sukoharjo dan Wonogiri di sebelah selatan serta Kota Surakarta dan Kabupaten Boyolali di sebelah barat

Bila dilihat dari garis bujur dan lintang, Kabupaten Karanganyar terletak antara $110^{\circ} 40'$ – $110^{\circ} 70'$ bujur timur dan $7^{\circ} 28'$ – $7^{\circ} 46'$ lintang selatan , dengan ketinggian rata – rata 511 meter diatas, permukaan laut serta beriklim tropis dengan temperatur 22° – 31° .

b) Topografi

Luas wilayah Kabupaten Karanganyar : 77.378.64 Ha yang terdiri dari : luas tanah sawah : 22.459,80 Ha, luas tanah kering: 54.917.84 Ha, tanah sawah irigasi tehnis : 12.918.37 Ha dan non tehnis : 7.586.58 Ha dan tidak berpengairan :1.955.61 Ha. Sementara itu luas tanah pekarangan/bangunan : 21.213.37 Ha dan luas untuk tegalan/kebun : 17.836,49 Ha. Sedangkan hutan negara seluas 9.729,50 Ha dan perkebunan seluas :3.251,50 Ha.

c) Kependudukan

Jumlah penduduk di Kabupaten Karanganyar sebanyak 878.210 jiwa, yang terdiri dari : laki – laki : 436.901 jiwa dan perempuan sebanyak 441.309 jiwa, dengan penambahan penduduk sebanyak 6.454 jiwa atau mengalami pertumbuhan sebesar 0,74% , dengan kepadatan penduduk mencapai 1.135 jiwa/ km².

d) Gambaran Desa di Kabupaten Karanganyar

Kabupaten Karanganyar terdiri dari 17 kecamatan, dan 162 desa serta 15 kelurahan. Dari 17 kecamatan yang ada di Kabupaten Karanganyar hanya Kecamatan Karanganyar yang terdiri dari 10 kelurahan, sedangkan pada Kecamatan Tawangmangu terdapat 3 kelurahan dan 7 desa. Sedangkan pada 15 kecamatan yang lain yakni :

- 1) Kecamatan Jaten terdiri dari 8 desa;
- 2) Kecamatan Tasikmadu terdiri dari 10 desa;
- 3) Kecamatan Kebakkramat terdiri dari 10 desa;
- 4) Kecamatan Colomadu terdiri dari 11 desa;
- 5) Kecamatan Gondangrejo terdiri dari 13 desa;
- 6) Kecamatan Karangpandan terdiri dari 11 desa;
- 7) Kecamatan Matesih terdiri dari 9 desa;
- 8) Kecamatan Mojogedang terdiri dari 13 desa;
- 9) Kecamatan Kerjo terdiri dari 10 desa;
- 10) Kecamatan Ngargoyoso terdiri dari 9 desa;
- 11) Kecamatan Jenawi terdiri dari 9 desa;
- 12) Kecamatan Jumantono terdiri dari 11 desa;
- 13) Kecamatan Jatiyoso terdiri dari 9 desa;
- 14) Kecamatan Jatipuro terdiri dari 10 desa;
- 15) Kecamatan Jumapolo terdiri dari 12 desa.

3. Pelaksanaan Pembangunan Desa di Kabupaten Karanganyar selama ini

Pada kenyataannya selama ini, ada atau tidak ada bantuan pemerintah terhadap desa, kehidupan dan proses pembangunan di desa tetap berjalan. Masyarakat desa memiliki kemandirian yang cukup tinggi dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, mengembangkan potensi diri dan keluarganya, serta membangun sarana dan prasarana di desa. Namun demikian,

tanpa perhatian dan bantuan serta stimulan dari pihak-pihak luar desa dan pemerintah proses pembangunan di desa berjalan dalam kecepatan yang relatif rendah. Kondisi ini yang menyebabkan pembangunan di desa terkesan lamban dan cenderung terbelakang.

Kegiatan pembangunan di desa selama ini memiliki beberapa karakteristik seperti :

- a. Masyarakat terlibat secara penuh dalam perencanaan dan pelaksanaan;
- b. Keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan keuangannya cukup kuat;
- c. Tidak sepenuhnya mengikuti mekanisme dan prosedur yang telah ada;
- d. Penguatan kelembagaan masyarakat dan pemerintah lokalnya cukup menonjol dengan bantuan teknis dari konsultan;
- e. Belum ada keterpaduan dengan program pembangunan nasional, baik dalam hal program, lokasi, dana, waktu, dan mekanisme pengelolaan.

Kabupaten Karanganyar telah memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perencanaan Pembangunan Desa dan Kerjasama Desa yang menjadi pedoman bagi Desa untuk melakukan pembangunan desa.

Namun pada pelaksanaannya selama ini, Perda ini belum banyak diaplikasikan pada praktek penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Sampai saat ini Pemerintah Kabupaten belum memiliki catatan resmi berapa desa yang sudah memiliki Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa.

Namun beberapa desa yang menyusun RPJM Desa selama ini merupakan bentuk pendampingan dari kegiatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan.

Identifikasi selama ini atas penyusunan APBDesa, RPJM Desa belum menjadi dokumen perencanaan yang digunakan sebagai acuan.

Kelemahan lain, sampai saat ini Pemerintah Kabupaten Karanganyar belum mengatur mekanisme evaluasi terhadap RPJM Desa sehingga tidak dapat dipantau apakah RPJM Desa yang disusun memperhatikan keselarasan pembangunan dengan program Pemerintah Kabupaten atau tidak.

4. Pelaksanaan Kerja sama Desa di Kabupaten Karanganyar selama ini

Kabupaten Karanganyar telah memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perencanaan Pembangunan Desa dan Kerjasama Desa yang menjadi pedoman bagi Desa untuk melakukan kerja sama.

Sebagaimana judul Peraturan Daerah maka substansi materi peraturan daerah tersebut adalah pembangunan desa dan kerja sama desa. Khusus mengenai kerja sama desa diatur dalam 3 Bab yakni Bab VI, VII dan VIII tepatnya pada pasal 9 sampai dengan pasal 18.

Meskipun pengaturan kerjasama desa telah dimuat dalam peraturan daerah ini, namun terdapat beberapa persoalan yuridis dalam peraturan daerah ini.

Persoalan pertama adalah permasalahan definisi dan pemakaian terminologi kerja sama dan kerja sama desa. Berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan Kerja sama Desa adalah suatu usaha bersama oleh Desa yang mengandung unsur timbal balik saling menguntungkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dan perekonomian di Desa.

Berdasarkan definisi pada Ketentuan Umum Pasal 1 Peraturan Daerah ini maka dapat disimpulkan unsur-unsur kerjasama desa adalah :

- a. Usaha bersama;
- b. Oleh desa;
- c. Unsur timbal balik saling menguntungkan;
- d. dalam bidang pembangunan, kemasyarakatan dan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dan perekonomian desa.

Jika rumusan 'kerjasama desa' pada ketentuan umum ini dipahami secara harafiah berdasarkan unsur-unsur diatas, maka dapat disimpulkan bahwa inisiatif usaha bersama adalah oleh desa, namun pada definisi diatas tidak dijelaskan unsur pihak lain sebagai mitra kerjasama, sehingga seolah-olah bahwa kerjasama desa hanya dilaksanakan oleh desa.

Sedangkan pada ketentuan umum tidak menyebutkan pengertian 'kerjasama'. Padahal pada rumusan pasal-pasal perda terdapat kata 'kerjasama antar desa', 'kerjasama desa', 'kerjasama antara desa dengan pihak lain'. Apabila perda ini dicermati per pasal maka dibawah akan ditemui beberapa persoalan dalam penyebutan istilah yang kurang konsisten antara ketentuan umum sampai rumusan pasal berikutnya. Pada rumusan pasal 9, pasal 10, pasal 11, pasal 17, dan pasal 18 yang digunakan adalah istilah 'kerjasama desa', demikian pula judul pada Bab VI adalah 'Kerja Sama Desa' (dengan cara penulisan kata 'kerja' dan kata 'sama' dipisah).

Pemakaian kata 'kerjasama' tanpa kata 'desa' pada Pasal 12 dan selanjutnya pada Pasal 14, pasal 15 dan Pasal 16. Namun justru ditambah kata 'antar' dan 'antara'. Meskipun terkesan sepele, namun makna dari kata-kata ini berbeda.

Selanjutnya berbeda dengan definisi 'Kerjasama Desa' pada ketentuan umum yang menyebutkan unsur 'oleh desa', pada Pasal 9 menjelaskan bentuk 'Kerjasama Desa' pada peraturan daerah ini meliputi kerja sama desa dengan desa, kerja sama desa dengan Pemerintah Kabupaten dan/atau Provinsi, serta kerja sama desa dengan pihak lain.

Adapun bidang-bidang yang dapat dikerjasamakan adalah:

- a. peningkatan perekonomian masyarakat di Desa;
- b. peningkatan pelayanan pendidikan;
- c. kesehatan;
- d. sosial budaya;
- e. ketentraman dan ketertiban;
- f. pemanfaatan sumber daya alam dan teknologi tepat guna dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
- g. pemberdayaan masyarakat desa dan/atau;
- h. pengembangan pariwisata.

Persoalan kedua yang muncul yang sebenarnya masih diakibatkan karena definisi "Kerjasama Desa' pada Ketentuan Umum diatas, yakni Pada ketentuan Pasal 13 disebutkan bahwa Kerjasama Desa ditetapkan dalam bentuk Keputusan Bersama yang sekurang-kurangnya memuat ketentuan sebagai berikut:

- a. pihak yang melakukan kerjasama;
- b. ruang lingkup;
- c. tugas dan tanggung jawab/hak dan kewajiban;
- d. pelaksanaan;
- e. pembiayaan;
- f. tenggang waktu;
- g. penyelesaian perselisihan

Yang menjadi permasalahan adalah apakah kerjasama desa dengan pihak lain atau Pemerintah Provinsi/Pemerintah Daerah harus ditetapkan dengan Keputusan Bersama? Mengenai hal ini

terdapat kejanggalan karena tidak dijelaskan pada penjelasan pasal demi pasal peraturan daerah dimaksud. Dari aspek

Namun, pada pasal 14 justru muncul pengaturan sebagai berikut:

- (1) Keputusan Bersama kerjasama antar Desa dalam satu kecamatan dilaporkan kepada Bupati melalui Camat.
- (2) Keputusan Bersama Kerjasama antar desa lintas kecamatan dalam satu Kabupaten dilaporkan kepada Bupati melalui Camat.
- (3) Keputusan Bersama Kerjasama Antar Desa lintas Kabupaten harus dengan persetujuan Bupati.
- (4) Perjanjian Kerjasama antara desa dengan pihak lain lintas kecamatan harus dilaporkan Camat.
- (5) Perjanjian Kerjasama antara desa dengan pihak lain lintas kabupaten harus dilaporkan kepada Bupati melalui Camat.

Membaca pengaturan pada Pasal 14 diatas, maka terdapat ketidaksesuaian antara pengaturan pada Pasal 13 dan pasal 14.

Persoalan berikutnya adalah soal keberadaan Badan Kerjasama. Meskipun pada pasal 12 Perda mengamanatkan untuk dibentuk Badan Kerjasama, namun hingga naskah akademik ini dibuat di kabupaten Karanganyar belum dibentuk Badan Kerjasama sebagaimana diamanatkan oleh perda tersebut. Namun peraturan daerah ini tidak menjelaskan lebih lanjut Badan Kerjasama berkedudukan dimana dan dibentuk oleh siapa serta apa saja yang menjadi tugas dari badan kerjasama tersebut. Mungkin inilah yang menjadi salah satu sebab mengapa amanat perda pada pasal 12 ini tidak dilaksanakan.

5. Gambaran Pembangunan Desa dan Kerjasama Desa di Kabupaten Karanganyar Selama Ini

Dari 162 desa yang ada di Kabupaten Karanganyar, baru beberapa desa memiliki Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa. Dan dari desa-desa tersebut belum ada yang menindaklanjuti dengan Rencana Kerja Pembangunan setiap tahunnya, sehingga penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa selama ini disusun semata berdasarkan kebutuhan aktual yang dihadapi desa bersangkutan dengan memperhatikan alokasi dana dari pemerintah pusat, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah maupun Pemerintah Kabupaten Karanganyar.

Penyusunan APBDes selama ini terkesan tidak mendasarkan pada perencanaan, hal inilah yang menjadi permasalahan dikemudian hari apabila tiba waktunya penyusunan laporan pertanggungjawaban. Ukuran untuk menilai pertanggungjawaban kepala desa menjadi tidak jelas. Bagi Desa yang memiliki RPJMDesa, maka pertanggungjawaban akan diukur berdasarkan RPJMDes, namun hasil akhirnya dapat ditebak karena penyusunan APBDesa hampir dipastikan berdasarkan kondisi aktual maka akan terdapat beberapa program maupun kegiatan yang tidak sesuai dengan RPJMDesa. Hal ini akan lebih sulit lagi jika suatu desa bahkan tidak memiliki RPJMDesa. Ukuran penilaian pertanggungjawaban menjadi tidak jelas.

Dari aspek monitoring dan evaluasi pun, Pemerintah Daerah selama ini hanya semata mendasarkan pada APBDes. APBdes bertindak sebagai dokumen perencanaan sekaligus dokumen acuan pelaksanaan. Monitoring dan evaluasi serta yang dilakukan Pemerintah Daerah selama ini sebatas kesesuaian antara perencanaan yang ada pada dokumen perencanaan

anggaran dengan realisasi kegiatan serta administrasi pertanggungjawaban.

D. Permasalahan yang Dihadapi

Secara empirik permasalahan yang dihadapi desa lebih banyak berkaitan dengan permasalahan masyarakat desa sendiri. Masyarakat desa yang homogen memang tidak memunculkan permasalahan sosial yang kompleks, namun permasalahan di desa justru muncul karena homogenitas itu sendiri, sehingga permasalahan yang ditemui pun masih merupakan permasalahan dasar dalam pemerintahan dan masyarakat. Pembangunan yang sudah menjangkau desa-desa saat ini menyebabkan desa mengalami perubahan yang cukup besar. Beberapa aspek perubahan ini bahkan belum pernah terjadi sebelumnya sehingga telah mengubah wajah desa. Berbagai karakteristik yang ditemukan pada desa-desa tradisional kini tidak ditemukan lagi melainkan digantikan dengan berbagai kemajuan teknologi yang terasa asing dan merupakan hal baru bagi masyarakat desa.

Masyarakat desa sebagai sebuah komunitas yang sedang mengalami perubahan karena pembangunan tidaklah lepas dari masalah. Beberapa diantara masalah-masalah tersebut adalah masalah lama yang belum terselesaikan atau masalah baru yang muncul akibat perubahan secara keseluruhan atau sebagai dampak negative dari pembangunan itu sendiri. Sesuatu disebut masalah apabila terjadi keadaan di mana harapan atau cita-cita tidak terpenuhi karena sesuatu hal atau apa yang diharapkan terjadi berbeda dengan kenyataan⁴⁶.

Dengan demikian suatu masalah senantiasa memerlukan penyelesaian atau pemecahan melalui upaya-upaya tertentu agar

⁴⁶ <http://mollo-mutis.blogspot.com/2012/05/permasalahan-pembangunan-masyarakat.html>, diakses pada tanggal 2 Februari 2014

apa yang dicita-citakan itu tercapai. Disini ditemukan bahwa tidak semua keadaan desa yang dicita-citakan itu terwujud dalam kehidupan sehari-hari. Bahkan tidak sedikit desa-desa yang taraf perkembangannya masih sangat jauh dari cita-cita masyarakat dan pemerintahnya. Keadaan seperti ituah yang disebut masalah-masalah di pedesaan. Masalah-masalah tersebut terjadi sebagai akibat pengaruh dari luar desa, maupun sebagai akibat dinamika atau perkembangan intern dari desa itu sendiri.

Permasalahan-permasalahan desa diantaranya adalah:

1. belum optimalnya peran pemerintahan desa;
2. masih terbatasnya alternatif lapangan kerja di desa yang berkualitas;
3. rendahnya akses terhadap sumber-sumber permodalan-produksi-pasar, dan
4. rendahnya ketersediaan serta akses terhadap sarana dan prasarana sosial dasar.

Bentuk aktual permasalahan-permasalahan tersebut adalah masih tingginya angka kemiskinan, terbatasnya lapangan kerja yang renumeratif, masih redahnya tingkat pendidikan rata-rata penduduk, munculnya pengangguran dan setegah pengangguran, pencemaran air dan udara yang mulai merambah beberapa kawasan pedesaan, erosi, keterbatasan prasarana dan sarana pelayanan umum, dan sebagainya.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi secara umum oleh desa diatas, maka akan terlihat secara umum pula permasalahan yang dihadapi terkait Pembangunan Desa dan Kerjasama Desa adalah:

1. Masalah regulasi

Regulasi yang ada selama ini di Kabupaten Karanganyar hanya sampai tahap perencanaan, sehingga tidak terdapat pemahaman yang sama pada tahap pelaksanaan. Bahkan apabila

dirunut kembali, permasalahan utama adalah pada ketidaklengkapan pengaturan perda. Seharusnya perda disusun sesuai dengan karakteristik masyarakat dan Pemerintah Desa yang ada di Kabupaten Karanganyar.

Tingkat pemahaman dan kemampuan administrasi masyarakat maupun perangkat desa yang tidak sama membutuhkan rumusan pengaturan yang detail dan spesifik dengan contoh dan bentuk standar. Hal ini tidak diakomodasi dalam rumusan regulasi yang ada.

Selanjutnya peran Pemerintah Kabupaten tidak nampak, padahal Pemerintah Kabupaten bertugas melakukan penyesuaian program, agar program desa tidak bertentangan dengan program pemerintah di atasnya.

Rumusan regulasi yang ada juga tidak memuat ketentuan tentang perubahan perencanaan yang mungkin saja terjadi karena berbagai faktor.

Rumusan regulasi juga tidak memuat tentang mekanisme partisipasi masyarakat secara berjenjang guna menjamin proses perencanaan pembangunan adalah partisipasi aktif masyarakat desa sendiri sebagai bentuk pemberdayaan. Jadi proses pembangunan benar-benar merupakan dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat sendiri.

Rumusan regulasi juga tidak memuat tentang mekanisme pembinaan bagi masyarakat. Padahal Pemerintah Kabupaten memiliki tugas membina masyarakat dalam penyusunan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa.

2. Masalah partisipasi masyarakat

Meski sebagian besar kurangnya partisipasi masyarakat disebabkan besarnya faktor KKN (sebagaimana dijelaskan dibawah), namun terdapat faktor murni rendahnya kemauan masyarakat untuk berpartisipasi. Hal ini dikarenakan beberapa hal,

antara lain sikap apatis, kesibukan dan merasa inferior karena merasa kurang mampu memberikan kontribusi.

3. Masalah Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN)

Indikasi permasalahan ini muncul manakala pada tahun kedua dan ketiga ini sudah terdapat beberapa kepala desa di Kabupaten Karanganyar yang tersangkut masalah KKN dan harus berhadapan dengan permasalahan tipikor.

Indikasi lain adalah tingkat pembangunan desa satu dengan yang lain yang tidak sama padahal apabila indikator penilaian disandingkan seharusnya hasil yang diperoleh sama. Misalnya Desa A dan Desa B memperoleh dana bagi pembangunan infrastruktur sama namun Desa A dapat merealisasikannya dengan dana yang diperoleh sementara desa B bangunannya tidak selesai sesuai rencana.

Meskipun terdapat faktor-faktor lain yang mempengaruhi hasil pembangunan fisik antara lain adalah partisipasi masyarakat, luas dan cakupan kegiatan serta waktu pengerjaan, namun permasalahan ini pada dasarnya berakar pada kepemimpinan kepala desa yang bersangkutan.

Isu KKN ini pun muncul pula pada pemilihan perangkat desa atau pada saat pemilihan pengurus Lembaga pemberdayaan masyarakat desa. Sering pemilihan tokoh didasari kedekatan bukan kemampuan dan pelibatan partisipasi masyarakat secara luas.

Apabila dicermati alasan fenomena ini maka sebagian besar kepala desa akan mengeluhkan besarnya biaya menjadi kepala desa dari pencalonan sampai dengan pemilihan yang hampir semuanya dibebankan kepada kepala desa. Sementara begitu menjabat kepala desa, espektasi akan penghasilan tidak sesuai dengan kenyataan yang diterima. Oleh sebab itu, maka

dengan segala cara berusaha mengembalikan biaya yang sudah dikeluarkan.

4. Manajemen kepemimpinan dan penguasaan administrasi penyelenggaraan pemerintahan

Ketika Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diundangkan, maka isu yang pertama diangkat adalah tentang dana desa sebesar 1 milyar kepada desa dan keraguan akan pengelolaannya oleh desa. Keraguan ini cukup berdasar karena lemahnya penguasaan administrasi penyelenggaraan pemerintahan dan manajemen kepemimpinan oleh kepala desa.

Permasalahan ini selalu ditemui dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sehari-hari. Manajemen kepemimpinan selama ini didasarkan pada kedekatan dan kepercayaan bukan berdasarkan prinsip-prinsip manajemen. Banyak bendahara desa yang mengeluhkan bahwa keuangan sepenuhnya dipegang oleh kepala desa, dan mereka hanya diminta membuat administrasi pertanggungjawabannya. Padahal bendahara sendiri tidak diberitahu untuk apa saja uang itu telah dibelanjakan.

Tidak dipungkiri bahwa kondisi dinamis di desa menuntut penyelesaian yang cepat, dan tidak terkendala administrasi, masyarakat minta sesuatu maka pemerintah desa harus segera memenuhinya. Meskipun mungkin yang diminta masyarakat tidak terdapat dalam perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDEsa) sebelumnya. Namun kondisi ini bisa muncul juga karena lemahnya perencanaan dalam penyusunan APBDesa sebelumnya yang tidak mendasarkan pada kebutuhan dan lebibatan partisipasi masyarakat dalam mengajukan program atau kegiatan.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN BERKAITAN DENGAN
PEMBANGUNAN DESA DAN KERJA SAMA DESA

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa punya korelasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi tingkatannya. Materi muatan yang ada dalam batang tubuh Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) juga mempunyai landasan terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) sudah menggambarkan adanya sinkronisasi dan harmonisasi dari beberapa peraturan yang relevan sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengaturannya. Hal ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.

Adapun beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar/acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa antara lain :

A. Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Kewenangan Pemerintah Daerah Untuk Mengatur dan Mengurus Sendiri Urusan Pemerintahan Berdasarkan Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang ini diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014, artinya justru sebelum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diundangkan. Mengenai hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut, UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014 pada Pasal 121 mencabut Pasal 200 sampai dengan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal-pasal yang dicabut diatas adalah pasal-pasal dibawah Bab XI tentang Desa. Sehingga dengan demikian sejak 15 Januari 2014, pengaturan tentang Desa pada UU tentang Pemerintahan Daerah telah dicabut dan diganti dengan ketentuan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Selain ketentuan tentang Desa, ketentuan tentang Kepegawaian yang sudah diatur dengan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara juga mencabut ketentuan Bab V tentang Kepegawaian Daerah yang terdiri dari Pasal 129 sampai dengan pasal 135.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta seluruh perubahannya perlu diubah.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah ditetapkan untuk memenuhi tuntutan perkembangan keadaan dan ketatanegaraan, serta tuntutan penyelenggaraan pemerintah daerah. Muatan UU tersebut membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan daerah. Klasifikasi urusan pemerintahan terdiri atas tiga urusan yakni :

- a. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat;
- b. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden.

Untuk urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota dibagi menjadi urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki.

Prinsip secara umum atau garis besar UU Nomor 23 tahun 2014 ini merupakan kombinasi UU Nomor 5 tahun 1974 dan UU Nomor 32 tahun 2004. Sehingga fungsi Gubernur bukan hanya sebagai kepala daerah melainkan juga sebagai kepala wilayah karena melaksanakan urusan pemerintahan umum. Bupati dan walikota melibatkan urusan pemerintahan umum kepada camat, otomatis camat merupakan kepala wilayah.

Pada pasal 2 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah provinsi, provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota, kabupaten/kota dibagi atas kecamatan

dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa. Jadi, pasal ini menegaskan bahwa atasan kepala desa/lurah adalah camat, atasan camat adalah bupati/walikota, dan seterusnya.

Meskipun Pemerintahan Desa bukan lagi pelaksana urusan pemerintahan kabupaten/kota, namun penyelenggara pemerintahan otonom, namun UU tentang Pemerintahan Daerah penting sebagai dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan fungsinya sebagai pembina pemerintahan desa.

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Diundangkan pada 12 Agustus tahun 2011, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a) materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;

- b) teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c) terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d) penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain:

- a) penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c) pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e) pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- f) penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat perubahan tata urutan Peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 adalah sebagai berikut:

- (1) Undang-undang Dasar 1945
- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- (3) Undang-undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- (4) Peraturan Pemerintah
- (5) Peraturan Presiden
- (6) Peraturan Daerah Provinsi
- (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Selain adanya penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan, yaitu adanya penegasan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai suatu hierarki tata urutan Peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 juga menjadi dasar bagi penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota baik mekanisme perencanaan program legislasi daerah, penyusunan peraturan daerah maupun teknis penyusunan naskah akademik. Pada Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 ditegaskan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik, Pasal tersebut berlaku secara mutatis mutandis bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

B. Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Membuat Kebijakan Tentang Pemerintahan Desa.

1. UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

UU ini memberikan kewenangan kepada desa menjadi desa yang otonom dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun UU ini juga memberikan perintah kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan penataan desa (Pasal 7 ayat (1)).

Pengaturan tentang Pembangunan Desa pada UU ini diatur pada BAB IX tentang Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Perdesaan. Perumusannya diatur dari pasal 78 sampai dengan Pasal 86. Adapun hal-hal pokok yang diatur antara lain adalah :

- a. Pembangunan desa, meliputi paragraf perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pengawasan pembangunan desa;
- b. Pembangunan kawasan perdesaan;
- c. Sistem Informasi Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Perdesaan.

Pengaturan tentang Kerja sama Desa pada UU ini diatur pada BAB XI tentang Kerja sama desa, dari pasal 91 sampai dengan pasal 93. Rumusannya adalah mengatur tentang kerja sama antar desa dan kerja sama desa dengan pihak ketiga.

2. PP 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Pada PP ini yang terkait tentang Pembangunan Desa diatur pada BAB VII tentang Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Perdesaan. Pengaturannya dirumuskan dari pasal 114 sampai dengan pasal 131 dengan rumusan bagian-bagian meliputi:

- a. Pembangunan Desa, terdiri dari Perencanaan dan Pelaksanaan;
- b. Pembangunan Kawasan Pedesaan;
- c. Pemberdayaan Masyarakat dan Pendampingan Masyarakat.

Pada PP ini yang terkait tentang Kerja Sama Desa diatur pada BAB IX tentang Kerja sama desa, dan dirumuskan pada pasal 143 sampai dengan pasal 149. Adapun materi yang diatur antara lain adalah kerja sama desa terdiri dari kerja sama antar desa dan kerja sama dengan pihak ketiga. Bentuk pengaturan kerja sama, ruang lingkup pengaturan, badan kerja sama antar desa, sebab-sebab berakhirnya kerja sama desa, dan pengaturan yang memerintahkan agar disusun peraturan menteri mengenai hal-hal yang perlu diatur lainnya..

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa

Penyusunan Peraturan Menteri Dalam Negeri ini merupakan amanat dari Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa., khususnya pasal 131 yang berbunyi sebagai berikut :

Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional menetapkan pedoman pelaksanaan pembangunan Desa, pembangunan kawasan perdesaan, pemberdayaan masyarakat Desa, dan pendampingan Desa sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Permendagri ini terdiri dari 6 Bab yang memuat hal-hal sebagai berikut :

- a. Ketentuan Umum;
- b. Perencanaan Pembangunan Desa;
- c. Pelaksanaan Kegiatan Pembangunan Desa;

- d. Pemantauan dan Pengawasan Pembangunan Desa
- e. Ketentuan Peralihan
- f. Ketentuan Penutup

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG PEMBANGUNAN DESA DA KERJA SAMA DESA

Pembahasan pada Bab ini akan memberikan argumentasi perlu tidaknya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa dipandang dari landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Ketiga landasan tersebut akan menjadi sebagai bahan pertimbangan dalam merumuskan pengaturan pada rancangan peraturan daerah.

Menurut S. Wojowasito⁴⁷, bahwa landasan dapat diartikan sebagai alas, ataupun dapat diartikan sebagai fondasi, dasar, pedoman dan sumber. Landasan adalah dasar tempat berpijak atau tempat di mulainya suatu perbuatan. Dalam bahasa Inggris, landasan disebut dengan istilah *foundation*, yang dalam bahasa Indonesia menjadi fondasi. Fondasi merupakan bagian terpenting untuk mengawali sesuatu.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, landasan dimuat pada konsideran yang diawali dengan kata "Menimbang". Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pokok pikiran pada konsideran suatu peraturan perundang-undangan memuat unsur filosofis, sosiologis dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis dan yuridis.

⁴⁷ S. Wojowasito, *Perkembangan Ilmu Bahasa (Linguistik) Abad 20 sebagai Dasar Pengajaran Bahasa (Hidup)*, FKSS IKIP Malang, Malang, 1972, hal 161

Guna memberikan gambaran yang jelas bagi kita, maka berikut adalah landasan filosofis, sosiologis dan yuridis rancangan peraturan daerah tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa:

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis menguraikan mengenai landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima secara filosofis yaitu cita-cita kebenaran, keadilan dan kesusilaan. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang wajib dijunjung tinggi didalamnya ada nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan dari berbagai nilai lainnya yang dianggap baik.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁴⁸.

Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan, Peraturan perundang-undangan yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkan tidak akan dipatuhi. Semua nilai yang ada di bumi Indonesia hendaknya tercermin/bersumber dari Pancasila, karena merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah, atau jalan kehidupan bangsa (*way of life*).

⁴⁸ Lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Adapun falsafah hidup berbangsa dan bernegara merupakan suatu landasan penyusunan peraturan perundang-undangan dengan demikian perundang-undangan yang dibentuk harus mencerminkan falsafah suatu bangsa. Tujuan utama pendirian negara Indonesia adalah terwujudnya kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat Indonesia. Landasan filosofis pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tercantum pada konsideran menimbang huruf a yang berbunyi Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam hal ini yang menjadi dasar cita-cita dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa adalah penegasan landasan filosofis undang-undang desa tersebut diatas. Karena pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis menjelaskan peraturan dianggap sebagai suatu peraturan yang efektif apabila tidak melupakan bagaimana kebutuhan masyarakat, keinginan masyarakat, interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut. Sehingga dalam kajian ini realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, kondisi masyarakat dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat).

Seiring dengan prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya Pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan Pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat Pemerintahan daerah baik Pemerintahan

Kabupaten/Kota memiliki kewenangan membuat suatu kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Salah satu wujud kewenangan kabupaten/kota yang harus dilakukan diantaranya dengan membuat suatu kebijakan daerah yang berupa peraturan daerah khususnya yang mengatur tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa. Maka landasan sosiologis dari penyusunan ranperda tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa adalah pertimbangan bahwa Pembangunan Desa merupakan upaya pemberdayaan masyarakat dengan mendorong partisipasi aktif masyarakat, dan bahwa dan Kerja Sama Desa berperan dalam mendorong pertumbuhan desa sehingga dapat memberikan manfaat lebih bagi masyarakat.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan, baik secara yuridis formal maupun yuridis materiil, mengingat dalam bagian ini dikaji mengenai landasan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu dan dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur.

Peraturan perundang-undangan di level Pemerintahan kabupaten/kota harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum yang terdapat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Landasan yuridis merupakan landasan hukum yang meliputi *pertama* mengenai kewenangan membuat peraturan perundang-undangan, yang *kedua* mengenai materi peraturan perundang-undangan yang harus dibuat.

Selain mengenai kewenangan dan materi muatan dalam menyusun peraturan daerah harus memperhatikan asas-asas sebagaimana di atur dalam Pasal 5 Undang-Undang No.12 Tahun

2011 tentang Pembentukan Undang-Undang Beserta Penjelasannya. 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.

Adapun penjelasannya dapat diuraikan sebagai berikut :

Huruf a

Yang dimaksud dengan "asas kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya di daerah baik yang melibatkan legislatif maupun pihak eksekutif ada juga hak yang dimiliki para akademisi untuk membuat sebuah naskah akademik. Menurut Alexander, yang dimaksud naskah akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu.

Bentuk dan isi naskah akademik memuat gagasan pengaturan suatu materi hukum bidang tertentu yang telah ditinjau secara *holistik-futuristik* dan dari berbagai aspek ilmu hukum, dilengkapi dengan referensi yang memuat *urgensi, konsepsi, landasan, alas hukum,*

prinsip-prinsip yang digunakan ke dalam pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan ke dalam bentuk pasal-pasal dengan mengajukan beberapa alternative, yang disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan dapat dipertanggung jawabkan secara ilmu hukum dan sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan.

Naskah Akademik merupakan bentuk konkrit dan partisipasi masyarakat dalam rangka pembentukan Peraturan Perundang-Undangan termasuk dalam Peraturan Daerah (Perda), yang telah mempunyai legitimasi dan dasar hukum yang jelas dan konkrit.

Urgensi keberadaan naskah akademik dalam proses Perancangan Pembentukan Perundang-Undangan mempunyai peran yang penting dan strategis. Hal ini dikarenakan Naskah Akademik (NA) merupakan media konkrit untuk melibatkan peran serta masyarakat dalam setiap proses pembentukan peraturan Perundang-Undangan, dengan keterlibatan peran serta masyarakat maka aspirasi-aspirasinya akan dapat diakomodir dalam Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk.

Menurut Mahendra P.K., menyatakan bahwa argumentasi yang menunjukkan bahwa Naskah Akademik (NA) merupakan media konkrit bagi peran serta masyarakat secara aktif dalam proses pembentukan Peraturan Daerah adalah :

- a. Naskah Akademik memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta atau latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunnya suatu masalah / urusan yang sangat penting dan mendesak diatur dalam Peraturan Daerah (Perda).
- b. Naskah Akademik (NA) menjelaskan tinjauan terhadap sebuah Peraturan Daerah dari aspek filosofis, aspek sosiologis, aspek yuridis dan aspek politis.
- c. Naskah Akademik (NA) merupakan gambaran mengenai substansi, materi dan ruang lingkup, dan Peraturan Daerah yang akan dibuat.

- d. Naskah Akademik (NA) memberikan pertimbangan dalam rangka pengambilan keputusan bagi pihak eksekutif dan legislatif mengenai pembentukan Peraturan Daerah (Perda) tentang permasalahan yang dibahas. Sebuah Naskah Akademik (NA) juga memberikan saran-saran apakah semua materi yang dibahas dalam Naskah Akademik (NA) sebaiknya diatur dalam satu bentuk Peraturan Daerah (Perda) atau ada sebagian yang sebaiknya dituangkan dalam peraturan pelaksana atau peraturan lainnya (Mahendra P.K., 2007)

Kewenangan menyusun peraturan daerah di kabupaten terletak pada Bupati bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta memuat kondisi khusus daerah dan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dasar utama penyusunan Rencana Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pembangunan dan Kerja sama Desa sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587;;
5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

- (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)
6. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539);
 7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG
PEMBANGUNAN DESA DAN KERJA SAMA DESA

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Pengaturan tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa yang akan disusun di Kabupaten Karanganyar perlu dituangkan dalam ketentuan perundang-undangan khususnya di dalam produk hukum daerah yang berupa peraturan daerah, hal ini dilakukan dalam rangka untuk memberikan kepastian hukum, untuk mengantisipasi mengatasi berbagai permasalahan-permasalahan terkait Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa sehingga dapat menghindari kemungkinan adanya multitafsir dan pertentangan antara para pihak-pihak yang langsung atau tidak langsung.

B. Lingkup Materi

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana disebutkan dalam landasan pemikiran maka materi yang perlu dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa meliputi:

1. Judul
2. Konsideran
 - a. Menimbang
 - b. Mengingat
3. Batang Tubuh
4. Penjelasan
 - a. Umum
 - b. Pasal demi Pasal

Adapun mengenai materi yang akan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa antara lain:

1. Judul

“Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa.”

2. Konsideran Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa.

Dalam konsideran menimbang dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa perlu memaparkan sebagai berikut:

- a. bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa Pembangunan Desa adalah rangkaian proses pemberdayaan masyarakat dengan mendorong partisipasi aktif masyarakat agar turut serta dalam proses pembangunan di desa;
- c. bahwa Kerja sama desa adalah upaya untuk mendorong pertumbuhan bagi desa dan masyarakat desa;
- d. bahwa Pemerintah Daerah perlu mengatur tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa sehingga dapat menjadi pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud huruf a, huruf b, dan huruf c d perlu menetapkan peraturan daerah tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa.

Dalam ketentuan konsideran mengingat harus memuat hal-hal yang berisi alasan yuridis peraturan perundang-undangan yang

menjadi dasar penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karangayar tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa yang disusun.

Adapun ketentuan mengingat yang dijadikan acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini seharusnya mencakup :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
 3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
 4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
 5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
 6. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539);
3. Diktum

Dalam diktum memuat pernyataan Penetapan Peraturan Daerah tentang Pembangunan Desa dan Kerja sama Desa yang dibuat dan ditetapkan pejabat yang berwenang.

“dengan Persetujuan Bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Bupati Karanganyar”

C. Rancangan Peraturan Daerah

Dalam kerangka penyusunan Peraturan Daerah selain mencakup judul, pembukaan, juga harus menguraikan mengenai ketentuan batang tubuh. Adapun ketentuan batang tubuh secara umum memuat substansi yang dituangkan dan dirumuskan dalam bab-bab, dan pasal-pasal, dan paragraf. Secara umum di dalam rancangan Peraturan Daerah ini harus menguraikan hal-hal sebagai berikut :

1. Ketentuan Umum

Dalam ketentuan umum ini dijabarkan mengenai beberapa istilah beserta pengertiannya yang digunakan dalam rancangan peraturan perda meliputi:

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

- a. Pemerintah adalah Pemerintah Negara Republik Indonesia.
- b. Pemerintah Provinsi adalah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
- c. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- d. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Karanganyar.
- e. Daerah adalah Kabupaten Karanganyar.
- f. Bupati adalah Bupati Karanganyar.

- g. Kecamatan adalah bagian wilayah dari Daerah Kabupaten yang dipimpin oleh Camat.
- h. Camat adalah Camat di wilayah Kabupaten Karanganyar.
- i. Kepala Desa adalah Kepala Desa di Kabupaten Karanganyar.
- j. 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.
- k. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- l. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dibantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.
- m. Badan Permusyawaratan Desa, yang selanjutnya disingkat dengan BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi Pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.
- n. Musyawarah Desa adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.
- o. Peraturan Desa adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

- p. Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.
 - q. Kawasan Perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.
 - r. Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.
 - s. Pemberdayaan Masyarakat Desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa.
 - t. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, selanjutnya disingkat RPJM Desa, adalah Rencana Kegiatan Pembangunan Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun.
 - u. Rencana Kerja Pemerintah Desa, selanjutnya disebut RKP Desa, adalah penjabaran dari RPJM Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
 - v. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, selanjutnya disebut APB Desa, adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Desa.
2. Pembangunan Desa
 3. Pelaksanaan Kegiatan Pembangunan Desa
 4. Pemantauan dan Pengawasan Pembangunan Desa

5. Kerja Sama Desa
6. Ketentuan Penutup
7. Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal demi Pasal

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Pengundangan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa berakibat pada perubahan kedudukan Pemerintah Desa menjadi pemerintah yang otonom. Pemerintah Desa yang otonom ini berwenang menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dan tidak sekedar melaksanakan urusan pemerintahan di atasnya di desa. Dengan perubahan paradigma pemerintahan di desa ini, maka pemerintah desa memiliki kewenangan yang luas menyangkut kepentingan desanya. Sehingga indikator kemajuan desa ditentukan oleh masyarakat desa yang bersangkutan melalui musyawarah desa.

Pada penyelenggaraan otonomi desa ini, fokus utama adalah pembangunan desa dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam rangka pemberdayaan. Dalam melaksanakan pembangunan dan mendorong pertumbuhan, desa perlu melakukan kerja sama dengan desa lain atau pihak ketiga sesuai dengan kemampuan dan kesepakatan masyarakat desa..

Pengaturan tentang Pembangunan Desa dan Kerja Sama Desa harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga menjamin kepastian hukum dalam penerapannya. Pengaturan tentang Pembangunan Desa dan Kerja Sama Desa harus dapat menjawab permasalahan yang timbul selama ini terkait dengan Pembangunan Desa dan Kerja Sama Desa pada penyelenggaraan pemerintahan desa.

Oleh sebab itu perlu dirumuskan dengan baik dan melibatkan berbagai elemen masyarakat sehingga diharapkan pengaturan baru nanti dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik.

B. Saran

Agar penyusunan Peraturan Daerah tentang Pembangunan Desa dan Kerja Sama Desa dapat tersusun dan terlaksana dengan baik, maka disampaikan saran sebagai berikut :

pertama, berdasarkan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi, *kedua*, berdasarkan kewenangan pemerintah daerah, *ketiga*, berdasarkan kajian atas kondisi faktual dan kepentingan masyarakat Kabupaten Karanganyar.

Karanganyar,
KEPALA BAGIAN PEMERINTAHAN DESA DAN
KELURAHAN
SEKRETARIAT DAERAH



SUNARNO, S.Sos, M.Hum
Pembina Tingkat I
NIP. 195809241981021002

DAFTAR PUSTAKA

A. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, *Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan tentang Desa*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;*

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*

Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 144 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa*

B. BUKU/JURNAL

Ali fauzan, *Implementasi Peraturan Pemeirntah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Terkait dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes, Disertasi Program Pascasarjana Undip, 2010.*

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1993.

Edi Indrizal, *Memahami Konsep Perdesaan dan Tipologi Desa di Indonesia*.

Egon Ernst Bergel. *Urban Sociology*. Mc Graw Hill, New York, 1955.

H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.

Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Drs. Somardi, *Teori Hukum Murni : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Diskriptif*, Rimdi Press. Jakarta, 1995.

Hari Purwadi, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm. 64.

Ibnu Sam Widodo, *Pengujian Materiiil Peraturan Desa (Kajian Normatif-Yuridis terhadap Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)*, Tesis, FH UI-Jakarta, 2008.

Jimly Asshiddiqie dan M.Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Konstitusi Press. Jakarta, 2006.

John C. Maxwell, *Developing The Leaders Aroud You*, Nelson Business, Nasville. 1995.

Kartini Kartono, *Psikologi Untuk Manajemen Perusahaan dan Industri*, PT Grafindo, Jakarta, 1994.

Koentjaraningrat (ed.). *Masyarakat Desa di Indonesia*. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta:

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta

Miftha Toha, *Perilaku Organisasi*, Rajawali, Jakarta, 1983.

Moekijat, *Analisis Jabatan*. Bandung : Penerbit Mandar Maju. 1998

Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta, Rineka Cipta, 2003.

Naskah Akademik RUU tentang Desa, Jakarta, 2009.

Ni'matul Huda. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UUI Press, Yogyakarta 2005.

Ranggawidjaja, Rosidji. dalam Abdurahman Ali et all. *Satu Dasawarsa Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung. Fakultas Hukum-UNPAD. PSKN- FH UNPAD, 2013.

Safari Imam Asy'ari..*Sosiologi Kota dan Desa*.Usaha Nasional,Surabaya, 1993.

C. WEBSITE

<http://hedisasrawan.blogspot.com/2014/07/16-pengertian-desa-menurut-para-ahli.html>, diakses pada 13 September 2014.

<http://kbbi.web.id/tugas> diakses pada tanggal 10 Februari 2014

Safi, Pembaharuan Sistem Pemilihan Kepala Desa dalam Kerangka Pemilihan Umum di Indonesia, *mfile.narotama.ac.id/files/M.../SISTEM%20PILKADES%20(4).rtf*

<http://mollo-mutis.blogspot.com/2012/05/permasalahan-pembangunan-masyarakat.html>, diakses pada tanggal 2 Februari 2014