

# KEMANDIRIAN DESA DALAM MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN KAWASAN PEDESAAN

**Berna Sudjana Ermaya**

Dosen Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong Besar No. 68 Bandung 40261, Telp. (022) 4262226, Fax. (022) 4217340, Email: [ermaya.berna@gmail.com](mailto:ermaya.berna@gmail.com).

## ABSTRAK

Pemerintahan Desa pada hakekatnya merupakan pemerintahan yang otonom dengan tradisi, demokratis, nyata, dan adat istiadat yang sangat kuat. Namun demikian, dalam kebijakan-kebijakan yang ada, Desa ditempatkan hanya sebagai objek kekuasaan belaka. Berdasarkan Pasal 91 UU No. 06 Tahun 2014 tentang Desa, desa dapat mengadakan kerjasama dengan desa lain dan atau kerjasama dengan pihak ketiga. Kerjasama antar desa menjadi penting, dimana desa memiliki keterbatasan dan munculnya kesenjangan antar desa, sehingga tidak semua desa memiliki kemampuan yang sama dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan. Keterbatasan Kabupaten dalam menyelenggarakan pelayanan publik dan pembangunan yang bisa menjangkau semua desa di wilayahnya, karena keadaan geografis dan sebagainya. Berdasarkan pada dua hal tersebut, diperlukan semacam ruang antara dalam menjembatani keterbatasan desa sehingga membuka ruang yang besar bagi desa untuk berinisiatif dan kreativitas dari desa sehingga pembangunan kawasan pedesaan dapat terwujud dengan baik.

**Kata Kunci:** Desa; Kewenangan; Kerjasama

## ABSTRACT

*The village government is essentially an autonomous government with tradition, democratic, real, and a very strong custom. However, in existing policies, the village placed only as an object of sheer power. Pursuant to Article 91 of Act No. 06 Year 2014 on the village, the village can be entered into a collaboration with other villages and or collaboration with third parties. Cooperation between the village become important, where the village has its limitations and the emergence of gaps between villages, so not all villages have the same ability to manage governance and development. District limitations in carrying out public services and development can reach all villages in the region, due to geographical and others. Based on these two things, we need some kind of bridging the space between the limitations of the village so it opens a large space for the village to take the initiative and creativity of the village so rural development can be realized.*

**Keyword:** village; Authority; Cooperation



## I. PENDAHULUAN

Eksistensi dan peranan Desa yang sangat vital dalam kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia telah disadari oleh *the founding fathers* ketika menyusun hukum dasar yang menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu mengingat hak asal-usul daerah tersebut. Tersirat bahwa keinginan untuk membentuk *self governing community* yang bertumpu pada desa.

Penyelenggaraan otonomi daerah tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan desa, karena pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan, serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu, musyawarah desa menjadi media bagi Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa dan unsur masyarakat Desa dalam menentukan penyelenggaraan Desa yang bersifat strategis (Pasal 54: UU Desa).

Salah satu hal yang bersifat strategis adalah Kerjasama Desa dapat menjadi salah satu alternatif inovasi/konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas, sinergis, dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah desa. Kerjasama Desa memberikan keleluasaan kepada desa untuk mengembangkan potensi.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait desa, desa dapat mengadakan kerjasama antar desa sesuai dengan kepentingannya, untuk kepentingan desa masing-masing, dan kerjasama dengan pihak ketiga dalam bentuk perjanjian bersama atau membentuk peraturan bersama kepala desa yang di dalamnya membentuk badan kerjasama antar-desa, yang dimaksudkan untuk kepentingan desa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar desa yang berorientasi pada kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Kerjasama desa menjadi penting, *pertama*, karena desa memiliki keterbatasan dan munculnya kesenjangan antar desa, sehingga tidak semua desa memiliki kemampuan yang sama dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan. *Kedua*, keterbatasan kabupaten dalam menyelenggarakan pelayanan publik dan pembangunan yang bisa menjangkau semua desa, karena keadaan geografis dan sebagainya. Berdasarkan pada dua hal tersebut, diperlukan semacam ruang antara dalam menjembatani keterbatasan desa maupun keterbatasan kabupaten. Selama ini, dalam kerangka regulasi nasional, ruang antara itu dibayangkan berjalan melalui mekanisme kerjasama antar desa.

Kerjasama antar desa bertetangga maupun kerjasama desa dengan pihak ketiga tentu sudah lama dijalankan oleh desa-desa sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setempat. Kerjasama antar warga antar desa dalam pengelolaan barang publik dan sumber daya air, maupun kegiatan kemasyarakatan itu sudah

berlangsung lama tanpa harus ada peraturan maupun melalui perantara pemerintah desa setempat. Dirjen PMD Depdagri dalam Naskah Akademik RUU Desa menyatakan bahwa 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.

Masalah yang lebih krusial adalah banyaknya fenomena dalam kerjasama antara desa dengan pihak ketiga, baik kerjasama bisnis maupun pengembangan kawasan yang lebih besar. Di banyak daerah, Kepala Desa maupun elit lokal mengambil keputusan sendiri menjual atau menyewakan tanah kas desa atau tanah ulayat kepada pihak ketiga, yang ujung-ujungnya hanya menguntungkan elit lokal dan justru merugikan masyarakat. Kondisi ini tentu menimbulkan beberapa masalah untuk diperhatikan dalam pengaturan kedepan. Pertama, Kepala Desa secara administratif memang memegang kekuasaan/kewenangan tetapi secara politik tidak cukup *legitimate* dan *representatif* untuk mengambil keputusan sendiri dalam kerjasama bisnis dan pengembangan kawasan. Karena itu, partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan mengenai kerjasama bisnis dan pengembangan sangat dibutuhkan. Kedua, belum adanya pengaturan yang kuat

dari negara untuk memberikan proteksi atas sumber daya alam dan kawasan, meski desa mempunyai otonomi. Dalam hal itu, dikarenakan belum adanya proteksi dari negara itulah, otonomi desa yang lebih besar sangat dikhawatirkan akan memuluskan masuknya modal dari luar untuk mengeksploitasi sumber daya desa. Ketiga, globalisasi tentu berjalan terus, globalisasi telah masuk ke desa, bahkan sampai ke desa-desa yang terpencil sekalipun. Ketidaksiapan perangkat desa dengan seluruh Sumber Daya Manusia-nya dalam mengelola otonomi desa bisa terjebak pada eksploitasi sumberdaya alam dan ekonomi.

Salah satu tantangan terbesar dalam pengembangan otonomi desa adalah mencegah distorsi otonomi dan demokratisasi di tingkat desa. Dorongan untuk menciptakan negara yang demokratis tentu tidak boleh mengurangi derajat keterlibatan peran negara dalam melindungi desa dan seluruh sumberdaya yang terkandung di dalamnya. Perubahan tata kelola sumberdaya alam dan ekonomi saat dihadapkan pada perubahan konfigurasi ekonomi politik internasional berpeluang menimbulkan hegemoni pasar internasional. Hal ini harus diantisipasi agar tidak semakin meminggirkan masyarakat desa.

Kerjasama desa dengan desa, dan desa dengan pihak ketiga diatur dengan tegas berdasarkan Pasal 91 Undang-Undang No. 06 Tahun 2014 Tentang Desa, yang mana mengisyaratkan bahwa desa dapat mengadakan kerjasama dengan desa lain dan atau kerjasama dengan pihak ketiga. Kerjasama desa merupakan perbuatan pemerintahan (*bestuurs handeling*), sedangkan kerjasama desa yang dituangkan dalam keputusan bersama merupakan perbuatan hukum publik dan kerjasama desa

yang dituangkan dalam perjanjian kerjasama atau perjanjian bersama merupakan perbuatan hukum perdata.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas, masalah-masalah pokok yang akan menjadi kajian adalah sebagai berikut: Pertama, bagaimana kewenangan desa dalam melaksanakan kerjasama desa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku? Kedua, bagaimana implikasi kerjasama desa dalam perspektif otonomi daerah di masa depan ?

## II. METODE PENELITIAN

Adapun metode yang digunakan oleh penulis adalah yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis yang bertujuan menggambarkan tentang fakta - fakta beberapa data yang didapat dengan mengumpulkan data sekunder tentang objek penelitian yang diperoleh dari hasil penelitian, kemudian di analisis dengan peraturan perundang - undangan yang berkaitan dengan objek penelitian.

## III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Kerjasama desa dalam pembangunan ekonomi harus sesuai dengan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Keempat, yang dijelaskan dalam Pasal 33 yang menyatakan bahwa:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

- (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, Pasal 18B UUD Tahun 1945 Amandemen Keempat antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Dalam penjelasan tersebut, antara lain dikemukakan bahwa “oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*Streek en locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semua menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang”. Begitupun di Desa akan dibentuk Badan Permusyawaratan Desa. Hal ini menandakan bahwa Desa bersendikan juga atas permusyawaratan. Kemudian dalam Penjelasan Undang-Undang No. 06 Tahun 2014 dijelaskan “...., mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk mengembangkan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama”.

Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) sebagai satuan pemerintahan lokal yang oleh undang-undang diberikan otonomi, mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Kendatipun kepada daerah diberikan hak sepenuhnya untuk membuat ataupun melahirkan produk hukum daerah, namun dalam konteks sistem hukum (perundang-undangan) ada pembatasan ataupun restriksi yang tidak boleh dilanggar (Gde, Pantja Astawa, 2006 : 1).

Istilah otonomi atau *autonomy* secara etimologi berasal dari kata Yunani “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomous*” yang berarti hukum atau pengertian orisinil adalah *the legal self sufficiency of social body its actual indepedence*. Jadi ada dua ciri hakekat dari otonomi, yakni *legal self sufficiency* dan *actual indepedence*. Dalam kaitannya dengan pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one’s own laws*. Dengan demikian otonomi daerah, daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Koesoemahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*). Lebih jauh literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregeling*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelfpolitie* (menindak sendiri). Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas



pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara (Lukman Hakim, 2012 : 34). Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*), tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur (Lukman Hakim, 2012 : 35), yaitu:

1. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya; dan
2. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.

Desentralisasi dan otonomi dalam sistem pemerintahan daerah merupakan pilihan yang tepat untuk menata hubungan antara pusat dan daerah. Dengan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi tersebut, maka pusat memberikan kepercayaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Dengan demikian, maka prinsip-prinsip yang terkandung dalam pelaksanaan otonomi daerah secara luas adalah prinsip demokrasi, prinsip pemerataan, prinsip kesetaraan dan prinsip

keadilan bagi daerah dengan tidak mengesampingkan prinsip efisiensi dan efektivitas.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, usaha pembaharuan hukum sebaiknya dimulai dengan konsepsi bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat. Hukum harus dapat menjadi alat untuk mengadakan pembaharuan dalam masyarakat (*social engineering*), artinya hukum dapat menciptakan suatu kondisi yang mengarahkan masyarakat kepada keadaan yang harmonis dalam memperbaiki kehidupannya (Mochtar, Kusumaatmadja, 1986 : 8). Sejalan dengan pendapat di atas, Sunaryati Hartono menyatakan bahwa makna dari pembangunan hukum akan meliputi hal-hal sebagai berikut: (Sunaryati, Hartono, 1999 : 9).

1. Menyempurnakan (membuat sesuatu lebih baik);
2. Mengubah agar menjadi lebih baik;
3. Mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada; atau
4. Meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru.

Apabila pendapat para ahli di atas, dikaitkan dengan kerjasama desa, maka yang perlu diperbaharui tidak saja peraturan-peraturan yang mendasarinya, tetapi pola pikir masyarakatnya juga harus dirubah menjadi pola pikir yang berpandangan jauh ke depan (*futuristik*), serta para penegak hukumnya juga perlu lebih mampu lagi menggali nilai-nilai keadilan yang ada dalam masyarakat melalui kebijakan pemerintahan desa dalam kerjasama desa yang dapat meningkatkan

pembangunan dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat desa itu sendiri. Jadi hukum harus memberikan kepastian, keadilan dan perlindungan.

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain 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.

Berbeda definisi Desa menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, mengartikan desa sebagai berikut: “Desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Desa merupakan bagian terkecil dari pemerintahan di Indonesia meskipun hingar bingar otonomi daerah dan pelimpahan wewenang di tingkat lokal tidak mempengaruhi desa. Desa adalah entitas yang otonom yang dapat mengatur urusannya sendiri. Keberadaan desa sebagai entitas sosial dan budaya, telah lebih dahulu ada sebelum negara Indonesia terbentuk. Ikatan-ikatan di dalam komunitas terjalin melalui mekanisme kekerabatan yang longgar. Pola-pola pertukaran sosial yang resiprokal, seperti upacara adat, komunitas seni budaya, pekerjaan yang dilakukan bersama-sama (gotong royong), memiliki fungsi sebagai

media komunikasi di antara anggota masyarakat desa. Komunikasi intensif yang terbatas hanya dengan sesama anggota masyarakat di dalam desa, membuat mereka menjadi eksklusif dengan dunia luar. Selain itu pola produksi yang subsistem dapat dipenuhi dan di antara mereka menempatkan kerjasama komunitas sebagai hal yang utama dalam bersosialisasi. Dengan kata lain, kehidupan desa sangatlah otonom dan memiliki tatanan budaya tersendiri.

Mengingat pembangunan daerah, kota dan desa adalah satu kesatuan dengan pembangunan nasional, dimana desa merupakan tempat tinggal sebagian besar masyarakat Indonesia. Oleh karena itu pembangunan desa mempunyai peranan yang penting dalam pelaksanaan pembangunan yang berdasarkan pada trilogi pembangunan yaitu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju kepada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis (Sri, Woelan Aziz, 1996 : 192). Hal ini dilakukan dengan memperkuat pemerintahan agar menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang semakin meluas dan efektif, dengan menyempurnakan wadah-wadah penyalur pendapat masyarakat pedesaan, yang diatur dalam undang-undang pemerintah desa. Dengan demikian pembangunan desa dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia seutuhnya, oleh karena itu pembangunan desa mencakup keseluruhan aspek kehidupan masyarakat di desa dan terdiri atas berbagai sektor dan program yang saling berkaitan dan dilaksanakan oleh masyarakat dengan bantuan dan bimbingan pemerintah melalui

berbagai departemen dengan aparaturnya di daerah serta dinas pemerintah daerah, sesuai dengan tugas pokok serta tanggung jawabnya masing-masing.

Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional. Pengertian kewenangan, menurut Ndraha adalah “suatu kekuasaan yang sah atau *the power or right delegated or given, the power to judge, act or command*”. Dalam kaitan ini, esensi kewenangan itu juga mengandung keputusan politik (alokasi) dan keputusan administratif (pelaksanaan) yang mencakup mengatur, mengurus, dan tanggung jawab (Moch., Solekhan, 2012 : 57).

Desa merupakan bagian dari subsistem pemerintahan kabupaten/kota, menurut Solekhan, menegaskan: “tidak ada teori dan asas yang membenarkan penyerahan kewenangan/urusan dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa”. Di sisi lain, konstitusi juga tidak menetapkan desentralisasi kewenangan desa. Oleh karena itu, kewenangan desa itu hanya didasarkan pada asas rekognisi (pengakuan) dan subsidiaritas, dan bukan asas desentralisasi . Dalam kaitan ini, menurut Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa, ada dua jenis kewenangan desa yang utama (Moch. Solekhan, 2012 : 58), yaitu:

- 1) Kewenangan asal-usul yang diakui oleh negara mengelola aset (sumber daya alam, tanah ulayat, tanah kas desa) dalam wilayah yuridiksi desa, membentuk stuktur pemerintahan desa dengan mengakomodasi susunan asli, menyelesaikan sengketa secara adat, dan melestarikan adat dan budaya setempat.

- 2) Kewenangan melekat (atribut mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang berskala lokal (desa)), perencanaan pembangunan dan tata ruang desa, menyelenggarakan pemilihan Kepala Desa, membentuk Badan Permusyawaratan Desa, mengelola APBDes, membentuk lembaga kemasyarakatan, mengembangkan BUMDes, dan lain-lain.

Selain itu, ada dua jenis kewenangan (urusan) yang bersifat tambahan, yakni: kewenangan dalam tugas pembantuan (delegasi) yang diberikan oleh pemerintah. Prinsip dasarnya, dalam tugas pembangunan ini desa hanya menjalankan tugas-tugas administratif (mengurus) di bidang pemerintahan dan pembangunan yang diberikan pemerintah.

Kewenangan desa secara umum diatur dalam Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, yakni kewenangan desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul desa;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, jika Desa Otonom dengan syarat (*integrated village*) bisa diterapkan dalam sistem pemerintahan di Indonesia, maka konsekuensinya desa akan memiliki tiga kewenangan, yaitu: kewenangan asal-usul, kewenangan atributif, dan kewenangan tugas pembantuan. Perjanjian kerjasama desa merupakan perbuatan hukum administrasi, adapun perbuatan hukum administrasi negara terdapat dua kategori yaitu:

1. Perbuatan menurut hukum privat (sipil)

Administrasi negara dapat menggunakan hukum privat dalam menjalankan tugasnya yaitu melakukan perbuatan-perbuatan menurut hukum privat.

## 2. Perbuatan menurut hukum publik

- a. Perbuatan hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige pupliekrechtelijke handeling*). Perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh badan administrasi negara diberi nama “ketetapan” atau “*beschikking*” dan perbuatan membuat ketetapan ini disebut “penetapan”.
- b. Perbuatan hukum publik yang bersegi dua (*tweezijdige pupliekrechtelijke handeling*), yaitu suatu perjanjian berdasarkan hukum publik.

Pemerintahan desa sebagai pemerintahan daerah tingkat terbawah yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Keberadaan dan kewenangan pemerintahan desa di Indonesia mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan pengaturannya. Pasang surut tersebut dapat terlihat dari kewenangan yang dimiliki oleh desa. Tipe desa yang dianut oleh undang-undang berdasarkan kewenangan desa, masih bercampur antara desa otonom, desa adat dan desa administratif. Desa sudah dapat membuat aturan sendiri, melaksanakan sendiri aturan, dan membuat kebijakan sendiri untuk lingkup wilayah desanya, tetapi otonomi tersebut masih sangat terbatas. Pemerintahan

desa perlu untuk diberikan kewenangan yang cukup dan jelas serta difasilitasi yang cukup untuk mencapai kemajuan.

#### **A. Kewenangan Desa Melaksanakan Kerjasama Desa Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan**

Kewenangan pemerintah merupakan dasar utama bagi setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap tingkatan pemerintahan, dengan adanya dasar kewenangan yang sah maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap tingkatan pemerintahan dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan hukum yang sah dan apabila tanpa ada dasar kewenangan, maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap tingkatan pemerintah dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikatakan sebagai pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Secara umum, kewenangan pemerintahan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat serta tugas pembantuan (*medebewind*). Cara memperoleh kewenangan tersebut juga menggambarkan adanya perbedaan yang hakiki antara berbagai tingkatan pemerintahan yang ada di suatu negara. Sebagai contoh, pelaksanaan atribusi kewenangan memerlukan adanya pembagian tingkatan pemerintahan yang bersifat nasional, regional, dan lokal atau tingkatan pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan. Selain itu pelaksanaan delegasi membuktikan adanya tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi (*delegator*) dan tingkatan pemerintahan yang lebih rendah (*delegans*).



Secara khusus, kewenangan pemerintahan juga berkaitan dengan hak, kewajiban, dan tanggungjawab di antara berbagai tingkatan pemerintahan yang ada. Dengan adanya pembagian atribusi, distribusi, delegasi, dan mandat dapat digambarkan bagaimana berbagai tingkatan pemerintahan tersebut mempunyai hak, kewajiban dan tanggung jawab yang berbeda antara satu tingkatan pemerintahan dengan tingkatan pemerintahan lainnya. Dengan demikian, terjadi perbedaan tugas dan wewenang di antara berbagai tingkatan pemerintahan tersebut, dan pada akhirnya dapat menciptakan perbedaan ruang lingkup kekuasaan dan tanggungjawab di antara mereka. Oleh karena itu, makna dari perbedaan hak, kewajiban dan tanggungjawab dari berbagai tingkatan pemerintahan yang ada merupakan suatu hal yang secara pokok menggambarkan secara nyata kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing tingkatan pemerintahan yang ada di suatu negara.

Hubungan kewenangan pusat dan daerah dapat diatur melalui berbagai peraturan perundang-undangan, baik yang khusus mengatur otonomi daerah, atau tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan sektoral lainnya. Hal ini didasarkan pada kenyataan empiris dan yuridis yang menggambarkan bahwa materi dan cakupan pengaturan tentang hubungan kewenangan pusat dan daerah tidak dapat hanya diatur oleh satu undang-undang. Oleh karena itu diperlukan adanya undang-undang yang mengatur hubungan kewenangan pusat dan daerah, juga dibutuhkan berbagai undang-undang lainnya yang berkaitan dengan otonomi

daerah dan berbagai undang-undang lainnya, seperti undang-undang yang mengatur tentang (organisasi) pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat menjadi tonggak strategis untuk keberhasilan semua program. Berdasarkan UUD Tahun 1945, kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal-usulnya adalah yang mengacu kepada pengertian desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, untuk mengidentifikasi kewenangan berdasarkan asal-usul ini, maka perlu dilakukan tiga langkah, yaitu:

1. Melihat lembaga-lembaga apa saja yang fungsional dalam mengatur perikehidupan masyarakat desa;
2. Menginventarisir harta benda yang dimilikinya; dan
3. Menghubungkan antar lembaga yang dikembangkan masyarakat desa yang bersangkutan dengan tata cara pengaturan dan pengurusan harta benda yang dimiliki.

Pembangunan wilayah pedesaan tidak terlepas dari peran serta dari seluruh masyarakat pedesaan, sehingga kinerja kepala desa sebagai kepala pemerintahan desa harus dapat menjalankan tugas pokok memimpin dan mengkoordinasikan pemerintah desa dalam melaksanakan sebagian urusan rumah tangga desa, melakukan pembinaan dan pembangunan masyarakat, dan membina perekonomian desa. Masyarakat yang dinamis telah berkembang dalam berbagai kegiatan yang semakin membutuhkan aparatur pemerintah yang profesional.

Seiring dengan dinamika masyarakat dan perkembangannya, kebutuhan akan pelayanan yang semakin kompleks serta pelayanan yang semakin baik, cepat, dan tepat. Aparatur pemerintah yang berada ditengah-tengah masyarakat dinamis tersebut tidak dapat tinggal diam, tetapi harus mampu memberikan berbagai pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Untuk mewujudkan pemberdayaan, kesejahteraan dan kemandirian masyarakat perlu didukung oleh pengelolaan pembangunan yang partisipatif.

Kerjasama antar desa diatur dalam Pasal 91 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menyatakan bahwa “Desa dapat mengadakan kerjasama dengan Desa lain dan atau kerjasama dengan pihak ketiga”. Lebih lanjut UU ini dalam Pasal 92 menyatakan bahwa:

- “(1) Kerjasama antar-Desa meliputi:
  - a. pengembangan usaha bersama yang dimiliki oleh Desa untuk mencapai nilai ekonomi yang berdaya saing;
  - b. kegiatan kemasyarakatan, pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat antar-Desa; dan/atau
  - c. bidang keamanan dan ketertiban.
- (2) Kerjasama antar-Desa dituangkan dalam Peraturan Bersama Kepala Desa melalui kesepakatan musyawarah antar-Desa.
- (3) Kerjasama antar-Desa dilaksanakan oleh badan kerja sama antar-Desa yang dibentuk melalui Peraturan Bersama Kepala Desa”.

Berdasarkan Pasal 91 dan Pasal 92 tersebut di atas, maka dengan tegas menyatakan bahwa kerjasama antar Desa dilakukan oleh Badan Kerjasama antar-Desa yang dibentuk melalui Peraturan Bersama Kepala Desa. Keberpihakan atau komitmen pemerintahan desa (eksekutif dan legislatif) terhadap isu kerjasama

antar desa dan kerjasama desa dengan pihak ketiga. Hal lain yang juga merupakan bagian peran dari pemerintah desa yang dapat mendukung kerjasama desa adalah pengalokasian sumber daya desa yang dimiliki serta kejelasan terhadap kebutuhan desa atas kerjasama.

Kerjasama desa merupakan sebuah proyek bersama, yang melibatkan lebih dari satu pihak, baik itu antar pemerintah desa maupun dengan pihak ketiga sebagai pelaksana dari program yang menamakan sebuah kerjasama antar desa. Elemen yang dianggap sebagai aktor kunci adalah kerjasama desa dengan desa, dan desa dengan pihak ketiga yang memiliki komitmen serta kompetensi terhadap isu yang akan dikerjakamkan baik masyarakat setempat, masyarakat usaha, maupun lembaga-lembaga non pemerintah.

## **B. Kerjasama Desa Dan Implikasi Pada Kewenangan Otonomi**

Secara umum di Indonesia, desa atau yang disebut dengan nama lain sesuai bahasa daerah setempat, dapat dikatakan sebagai suatu wilayah terkecil yang dikelola secara formal dan mandiri oleh kelompok masyarakat yang berdiam di dalamnya dengan aturan-aturan yang disepakati bersama, dengan tujuan menciptakan keteraturan, kebahagiaan dan kesejahteraan bersama yang dianggap menjadi hak dan tanggung jawab bersama kelompok masyarakat tersebut.

Sistem administrasi negara yang berlaku sekarang di Negara Indonesia, wilayah desa merupakan bagian dari wilayah kecamatan, sehingga camat menjadi “instrumen” koordinator dari penguasa supra desa, yakni negara melalui

pemerintah dan pemerintah daerah. Pada awalnya, sebelum terbentuknya sistem pemerintahan yang menguasai seluruh bumi nusantara sebagai suatu kesatuan negara, urusan-urusan yang dikelola oleh desa adalah urusan-urusan yang memang telah dijalankan secara turun temurun sebagai norma-norma, atau bahkan sebagian dari norma-norma itu telah melembaga menjadi suatu bentuk hukum yang mengikat dan harus dipatuhi bersama oleh masyarakat desa, yang dikenal sebagai hukum adat. Urusan yang dijalankan secara turun-temurun ini, meliputi berbagai urusan, baik urusan yang hanya murni tentang adat istiadat maupun urusan pelayanan masyarakat dan pembangunan (dalam administrasi pemerintahan dikenal sebagai urusan pemerintahan), bahkan sampai pada masalah penerapan sanksi, baik secara perdata maupun pidana. Urusan tersebut, dalam teori dan praktek sistem pemerintahan daerah di negara Indonesia, selama ini dikenal sebagai “urusan asal-usul”.

Perkembangannya, urusan desa menjadi bertambah, antara lain dengan masuknya urusan-urusan yang timbul karena adanya pemerintahan negara sebagai kekuasaan supra desa. Dalam hal ini pemerintah, baik secara langsung dengan instansi vertikal, dengan tugas pembantuan, ataupun melalui pemerintah daerah dengan desentralisasi otonomi, memerlukan bantuan dari desa untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang dilaksanakan di tingkat “akar rumput” (*grass roots*).

Prinsip-prinsip atau asas-asas yang berlaku bagi penyelenggaraan desa dimana prinsip-prinsip tersebut harus yang berkaitan dengan kerangka hubungan

desa dengan pemerintah, dimana pada dasarnya penyelenggara desa bukanlah pemerintah dan mempunyai kedudukan yang sejajar dengan pemerintah dalam bentuk kemitraan, sehingga hubungan yang terbentuk adalah hubungan kerjasama, bukan hubungan sub-ordinatif. Adapun yang termasuk dalam prinsip-prinsip tersebut: 1. Kesetaraan dan kemitraan; 2. Rekognisi (pengakuan dan penghormatan); 3. Subsidiaritas; 4. Demokrasi, dan 5. Profesionalisme yang berdasarkan kompetensi, khususnya dalam pengelolaan keuangan yaitu penerapan prinsip-prinsip keuangan modern.

Kerjasama pada hakekatnya mengindikasikan adanya dua pihak atau lebih yang berinteraksi atau menjalin hubungan-hubungan yang bersifat dinamis untuk mencapai suatu tujuan bersama. Di sini terlihat adanya tiga unsur pokok yang selalu melekat pada suatu kerangka kerjasama yaitu unsur dua pihak atau lebih, unsur interaksi, dan unsur tujuan bersama. Jika salah satu dari ketiga unsur itu tidak termuat pada suatu objek yang dikaji, maka dapat dianggap bahwa pada objek tersebut tidak terdapat kerjasama.

Unsur dua pihak atau lebih biasanya menggambarkan suatu himpunan dari kepentingan-kepentingan yang satu sama lain saling mempengaruhi sehingga berinteraksi untuk mewujudkan suatu tujuan bersama. Jika hubungan atau interaksi itu tidak ditujukan pada terpenuhinya kepentingan masing-masing pihak (kepentingan bersama), maka hubungan-hubungan dimaksud bukanlah suatu kerjasama. Di sini terlihat bahwa suatu interaksi, sekalipun bersifat dinamis, tidak selalu berarti kerjasama. Atau suatu interaksi yang ditujukan untuk memenuhi

kepentingan salah satu pihak tetapi merugikan pihak-pihak lain, juga bukan suatu kerjasama. Kerjasama senantiasa menempatkan pihak-pihak yang berinteraksi itu pada posisi yang seimbang, serasi, dan selaras. Kerjasama juga menuntut adanya keterpaduan. Semakin besar derajat keterpaduan maka akan semakin besar pula derajat kerjasamanya (Pamudji, 1985 : 85).

Konteks otonomi daerah, peranan desa memiliki nilai yang sangat strategis. Hal ini disebabkan karena sebagai struktur pemerintahan terkecil, desa berhadapan langsung dengan masyarakat yang merupakan target dari proses pembangunan yang selama ini dilaksanakan. Di masa lalu, desa hanya dipandang sebagai suatu batas teritorial yang bersifat pasif sehingga kebijakan yang diambil cenderung dilakukan dengan cara penyeragaman. Padahal apabila ditelaah lebih jauh, desa bukan hanya sebatas tinjauan teritorial, tetapi yang terpenting adalah merupakan suatu komunitas manusia yang mempunyai keinginan, harapan dan tata nilai-tata nilai yang telah berkembang sejak lama. Karakteristik seperti inilah yang kemudian menjadikan suatu desa menjadi dinamis dan senantiasa mengalami transformasi.

Otonomi desa berarti juga memberi ruang yang luas bagi inisiatif dari bawah (desa). Kebebasan untuk menentukan dirinya sendiri dan keterlibatan masyarakat dalam semua proses baik dalam pengambilan keputusan berskala desa, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan maupun kegiatan-kegiatan lain yang dampaknya akan dirasakan oleh masyarakat desa sendiri, merupakan pengejawantahan otonomi desa. Dengan demikian keberadaan otonomi desa

mengacu pada konsep komunitas, yang tidak hanya dipandang sebagai suatu unit wilayah, tetapi juga sebagai sebuah kelompok sosial, sebagai suatu sistem sosial, maupun sebagai suatu kerangka kerja interaksi.

Pelaksanaan otonomi desa sejatinya merupakan upaya mengembalikan fungsi dan peran desa sebagai suatu komunitas yang dinamis dalam arti peran masyarakat desa sebagai perencana, pelaksana dan pengawas pembangunan masyarakatnya sendiri dikembalikan. Tata nilai yang sejalan dengan tujuan-tujuan pembangunan yang selama ini terabaikan, bahkan rusak oleh adanya kebijakan penyeragaman, dicoba untuk dihidupkan kembali. Hal ini dengan maksud untuk mengefektifkan pencapaian tujuan pembangunan yaitu kesejahteraan masyarakat.

Otonomi desa mengandung tiga makna, yaitu:

1. hak desa untuk mempunyai, mengelola atau memperoleh sumber daya ekonomi-politik;
2. kewenangan untuk mengatur atau mengambil keputusan atas pengelolaan barang-barang publik dan kepentingan masyarakat setempat; dan
3. tanggung jawab desa untuk mengurus kepentingan publik (rakyat) desa melalui pelayanan publik.

Dengan demikian, desa mempunyai hak dan kewenangan jika berhadapan dengan pemerintah, sekaligus mempunyai tanggung jawab jika berhadapan dengan rakyat. Agar ketiganya berjalan, desa membutuhkan keleluasaan untuk mengambil keputusan yang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, serta kapasitas (kemampuan) untuk menopang tanggung jawab mengurus masyarakat.



Sumber-sumber penerimaan keuangan desa berasal dari dua sumber yaitu pembangkitan dana yang dilakukan internal desa itu sendiri dan penerimaan yang berasal dari pihak luar baik dari pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten maupun dari hibah dan sumbangan pihak ketiga. Berdasarkan Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, disebutkan bahwa sumber pendapatan desa, terdiri atas: a. pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa; b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota; d. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota; e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota; f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan g. lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Pendapatan Asli Desa (PADes) merupakan cerminan bentuk kemandirian pemerintahan desa dalam melaksanakan proses-proses pembangunannya. PADes ini tentu sangat terkait dengan potensi sumberdaya alam yang dimilikinya dan kemampuan pemerintah dan masyarakat desa untuk menghasilkan aktifitas-aktifitas ekonomi yang berdampak finansial. Dalam konteks ini, maka kapasitas sumberdaya manusia (*human capital*) merupakan faktor penting dalam mencari alternatif-alternatif sumber pendapatan secara elegan, dalam arti bahwa *income generating* ini pada sisi lain bukan merupakan bentuk pembebanan terhadap

masyarakatnya sendiri. Aspek lain yang menonjol dan kiranya perlu tetap dipertahankan adalah kapasitas sosial (*social capital*) yang selama ini masih tertanam kuat di tengah masyarakat desa. Bentuk-bentuk kapasitas sosial ini diantaranya adalah swadaya masyarakat dan gotong royong.

Sumber pendapatan yang berasal dari bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah diberikan kepada desa paling sedikit 10% diluar upah pungut, dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten diberikan kepada desa paling sedikit 10% sedangkan bantuan provinsi kepada desa diberikan sesuai dengan kemampuan dan perkembangan keuangan provinsi yang bersangkutan. Bantuan tersebut lebih diarahkan untuk percepatan pembangunan desa.

Kerjasama antar desa bertetangga maupun kerjasama desa dengan pihak ketiga tentu sudah lama dijalankan oleh desa-desa sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setempat. Apalagi kerjasama yang berbasis masyarakat antara desa satu dengan desa lain. kerjasama antar warga antar desa dalam pengelolaan barang publik dan sumber daya air, maupun kegiatan kemasyarakatan itu sudah berlangsung lama tanpa harus ada peraturan maupun melalui perantara pemerintah desa setempat.

Kendala dalam mewujudkan pembangunan partisipatif, yaitu: hambatan struktural yang membuat iklim atau lingkungan menjadi kurang kondusif untuk terjadinya partisipasi, hambatan internal masyarakat sendiri, hambatan karena kurang terkuasainya metode dan teknik partisipasi. Apabila tidak ada kesepakatan

masyarakat terhadap kebutuhan dalam cara mewujudkan kebutuhan tersebut, serta apabila kebutuhan tersebut tidak langsung mempengaruhi kebutuhan mendasar anggota masyarakat.

Implementasi yang perlu didorong dan harus ada pendampingan yang berupaya memfasilitasi inisiatif yang tumbuh dari masyarakat perdesaan, karena bagaimanapun perubahan sebuah desa atau maju tidaknya sebuah desa berbanding lurus dengan kreativitas warga desa dan memahami aturan tentang pemberdayaan masyarakat terhadap sumber daya yang tersedia, kesediaan masyarakat atau sumber daya manusia itu sendiri melakukan kerja-kerja yang bermanfaat dan berfungsi aparatur pemerintahan desa, tetapi yang terpenting pilihan-pilihan kebijakan yang dipilih oleh pemerintahan desa dan masyarakat desa untuk meningkatkan kesejahteraan bersama.

Musyawah desa merupakan perwujudan demokrasi permusyawaratan (*deliberative democracy*), yakni model pengambilan keputusan dengan menggunakan musyawarah untuk mencapai mufakat secara kolektif. Musyawarah desa merupakan forum tertinggi dalam mengambil keputusan atas masalah-masalah strategis di desa. Masalah-masalah strategis antara lain, penetapan rencana strategis desa, musyawarah perencanaan pembangunan dan masalah yang berkaitan dengan kerjasama dengan pihak ketiga. Musyawarah desa diadakan sekurang-kurangnya sekali dalam setahun. Keputusan Musyawarah desa bersifat mengikat untuk dilaksanakan oleh Pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa.

Musyawarah desa dapat diikuti secara langsung oleh seluruh warga atau dilakukan dengan model delegasi yang dipilih secara berjenjang.

Dalam pembangunan, partisipasi masyarakat merupakan salah satu elemen proses pembangunan desa, oleh karena itu partisipasi masyarakat dalam pembangunan perlu dibangkitkan terlebih dahulu oleh pihak lain seperti pemerintah desa, sehingga dengan adanya keterlibatan pemerintah desa besar kemungkinan masyarakat akan merasa diberi peluang atau kesempatan ikut serta dalam pembangunan, karena pada dasarnya menggerakkan partisipasi masyarakat desa merupakan salah satu sasaran pembangunan desa itu sendiri.

Partisipasi masyarakat memiliki banyak bentuk, mulai dari yang berupa keikutsertaan langsung masyarakat dalam program pemerintahan maupun yang sifatnya tidak langsung, seperti berupa sumbangan dana, tenaga, pikiran, maupun pendapat dalam pembuatan kebijakan pemerintah desa.

Pengembangan masyarakat tergantung pada inisiatif dan kemampuan masyarakat lokal dalam menentukan alternatif pemecahan masalah. Kemampuan ini ditunjang oleh keterlibatan dari anggota masyarakat dalam kegiatan intervensi, sehingga perlu pembinaan kesadaran dan motivasi pada masyarakat lokal untuk mewujudkan kemampuan mereka dalam usaha bersama memperoleh kehidupan yang lebih baik. Berdasarkan pada jenis tantangan dan kesulitan yang berbeda dan spesifik pada masyarakat tertentu, menuntut adanya arah kegiatan yang berbeda, oleh sebab itu proses pengembangan masyarakat perlu memperhatikan

karakteristik dan perkembangan masyarakat lokal. Pengembangan masyarakat menggambarkan suatu kesatuan yang terdiri dari beberapa aspek penting.

Kerjasama antar desa berdasarkan peraturan perundang-undangan telah memberikan kebebasan kepada desa untuk mengimplementasikannya secara utuh, karena kebijakan pengaturan kerjasama antar desa dan atau desa dengan pihak ketiga telah menyerahkan kewenangannya kepada desa melalui badan kerjasama antar daerah yang dibentuk dengan peraturan bersama kepala desa, sehingga hal tersebut memberi ruang yang terbuka untuk desa dalam berinisiatif dan kreativitas.

Keberhasilan suatu pembangunan di desa tidak lepas dari peran serta masyarakat, dengan dukungan swadaya pun belum mampu atau belum bisa diukur berhasil, apabila pelaksanaan pembangunan tersebut hanya mengandalkan swadaya. Intinya harus ada kebersamaan, saling pengertian, saling percaya, saling mempunyai, dan rasa memiliki.

Setiap pelaksanaan kegiatan pembangunan dipastikan ada kendala. Ini dikarenakan kurangnya pemahaman masyarakat tentang pelaksanaan pembangunan tersebut. Sedangkan swadaya dan gotong royong sering kali menemui jalan buntu. Untuk menyelesaikan pelaksanaan kegiatan tersebut diadakan musyawarah agar masyarakat mendukung sepenuhnya dan partisipasi lebih ditekankan kepada masyarakat. Agar semua masyarakat merasa ikut memiliki pada pekerjaan tersebut dan diharapkan sesuai rencana kerja yang ada.

Semua keputusan diserahkan kepada masyarakat dalam penggalan dana ataupun partisipasi swadaya.

Dalam era desentralisasi dan otonomi desa memberikan kewenangan kepada masyarakat desa untuk membentuk, menghapus, mengembangkan serta menentukan hak dan kewenangannya berdasarkan asal-usul dan kondisi budaya masyarakat. Dengan demikian desa harus memiliki wewenang untuk mengelola sumber daya alam dan sumber daya ekonomi untuk kesejahteraan warganya dan mendistribusikannya secara adil kepada semua kelompok, termasuk yang marginal (terpinggirkan). Untuk mewujudkan kondisi desa seperti itu salah satu hal yang diperlukan adalah adanya kejelasan hubungan atau pembagian kewenangan antara pemerintah kabupaten dan pemerintah desa. Konsekuensinya, desa akan memiliki kewenangan yang tidak dapat diintervensi sedikitpun oleh pemerintah di atasnya (supra desa), antara lain memiliki pendapatan yang bersumber dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi setempat. Hal ini menempatkan desa pada posisi yang strategis sebagai unit penyelenggara pemerintahan yang mandiri dalam mengatur rumah tangganya untuk mewujudkan kemajuan dan kesejahteraan masyarakat.

Pembaharuan perdesaan hanya akan berdampak positif bila bertitik tolak pada prinsip tata pemerintahan yang baik dengan mewujudkan demokrasi, partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Peran strategis desa juga diharapkan dapat membuahkan kuatnya dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan secara

keseluruhan. Potensi tantangan dan peluang untuk maju dan berkembang sudah dapat dilihat bersama untuk selanjutnya berkewajiban dari semua jajaran pemerintah, masyarakat, dan swasta adalah bagaimana mewujudkan potensi yang ada, baik itu secara sumber daya alam dan sumber daya manusia pada akhirnya yang dapat dilihat dan dirasakan manfaatnya bagi semua orang yang ada di daerah masing-masing.

Saat ini Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa merupakan instrumen hukum untuk membangun kehidupan baru desa dengan semangat penerapan amanat konstitusi. Bab IX, Pasal 143 sampai dengan Pasal 149 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 yang secara tegas mengatur mengenai Kerjasama Desa. Dari pengaturan ini, terbuka ruang bagi desa untuk berinovasi dan berkreasi guna memajukan desanya tanpa/sedikit sekali ikut campur pemerintahan di atasnya.

Kemandirian desa bukanlah kesendirian desa dalam menghidupi dirinya sendiri. Kemandirian desa tentu tidak berdiri di ruang yang hampa politik, tetapi juga terkait dengan dimensi keadilan yang berada dalam konteks relasi antara desa (sebagai entitas lokal) dengan kekuatan supra desa (pusat dan daerah) yang lebih besar. Secara lokal-internal, kemandirian desa berarti kapasitas dan inisiatif lokal yang kuat. Inisiatif lokal adalah gagasan, kehendak dan kemauan entitas desa yang berbasis pada kearifan lokal, komunalisme dan modal sosial (kepemimpinan, jaringan dan solidaritas sosial). Dengan demikian, inisiatif lokal yang kuat

merupakan fondasi lokal bagi kemandirian desa. Tetapi inisiatif lokal ini tidak bakal tumbuh dengan baik jika tidak ada ruang yang memungkinkan (*enabling*) untuk tumbuh. Regulasi yang mengandung banyak instruksi dan intervensi tentu akan menumpulkan inisiatif lokal. Karena itu kemandirian desa membutuhkan kombinasi dua hal: inisiatif lokal dari bawah dan respon kebijakan, sedangkan dari atas dibutuhkan pengakuan (*rekognisi*) negara terhadap keberadaan entitas desa dan termasuk organisasi masyarakat adat, yang kemudian dilanjutkan dengan penetapan hak, kekuasaan, kewenangan, sumber daya dan tanggung jawab kepada desa. Kewenangan memungkinkan desa mempunyai kesempatan dan tanggung jawab mengatur rumah tangganya sendiri dan kepentingan masyarakat setempat, yang sekaligus akan menjadi bingkai bagi desa untuk membuat perencanaan lokal. Perencanaan desa akan memberikan keleluasaan dan kesempatan bagi desa untuk menggali inisiatif lokal (gagasan, kehendak dan kemauan lokal), yang kemudian dilembagakan menjadi kebijakan, program dan kegiatan dalam bidang pemerintahan dan pembangunan desa.

Kerjasama desa sangat berkaitan dengan upaya meningkatkan pengembangan masyarakat tergantung pada inisiatif, kreativitas, dan kemampuan masyarakat lokal dalam menentukan alternatif pemecahan masalah. Kemampuan ini ditunjang oleh keterlibatan dari anggota masyarakat dalam kegiatan intervensi, sehingga perlu pembinaan kesadaran dan motivasi pada masyarakat lokal untuk mewujudkan kemampuan mereka dalam usaha bersama memperoleh kehidupan yang lebih baik.



Berdasarkan pada jenis tantangan dan kesulitan yang berbeda dan spesifik pada masyarakat tertentu, menuntut adanya arah kegiatan yang berbeda, oleh sebab itu proses pengembangan masyarakat perlu memperhatikan karakteristik dan perkembangan masyarakat lokal. Pengembangan masyarakat menggambarkan suatu kesatuan yang terdiri dari beberapa aspek penting. Keberadaan aspek tersebut sebagai persyaratan terlaksananya upaya pengembangan masyarakat. Aspek-aspek tersebut adalah pertama, masyarakat sebagai unit kegiatan. Masyarakat sebagai sekumpulan orang yang tinggal dalam suatu lokasi yang sama dan mereka terikat kepentingan dan nilai-nilai yang sama. Anggota masyarakat memiliki konsen dan kepentingan untuk kemajuan kehidupan yang lebih baik yang menuntut keterlibatan dari semua anggota. Kedua, inisiatif dan kepemimpinan lokal, di masyarakat terdapat sumber daya manusia yang dapat dikembangkan untuk kepentingan masyarakat dalam mewujudkan keinginan akan perubahan dalam masyarakat lokal, harus memanfaatkan inisiatif dan kepemimpinan secara internal dari sumber-sumber tersebut. Ketiga, penggunaan sumber-sumber dari dalam dan luar, mengacu kepada berbagai kekuatan yang bermanfaat untuk mengadakan perubahan. Perlu memahami terlebih dahulu sumber-sumber apa yang tersedia, dimana dan bagaimana cara menggunakannya untuk memberikan manfaat yang optimal. Sumber tersebut bisa berasal dari dalam atau luar masyarakat lokal yang menggunakannya secara fleksibel sesuai dengan kebutuhan. Keempat, partisipasi secara inklusif, hal ini berarti memberikan kesempatan kepada semua kelompok dan segmen dalam masyarakat untuk berperan serta

dalam pengembangan masyarakat. Struktur masyarakat harus terbuka yang memungkinkan kelompok-kelompok baru menjadi bagian dari proses yang berlangsung. Diharapkan bahwa semua anggota masyarakat bisa memainkan peranannya dalam pengembangan masyarakat. Kelima, pendekatan terorganisir, komprehensif sebagai konsep penyerta dari partisipasi inklusif, pendekatan komprehensif merupakan upaya untuk memusatkan perhatian terhadap situasi masyarakat yang luas tidak membatasi pada isu-isu dan perhatian tertentu yang dihadapi dengan menggunakan sekumpulan sumber-sumber yang luas. Pendekatan ini mencoba untuk memperluas usaha masyarakat dalam pendekatan yang digunakan, kepentingan masyarakat. Pendekatan ini akan menghasilkan partisipasi yang luas dalam arti keterlibatan yang intensif. Keenam, Proses pengambilan keputusan secara demokratis, rasional, dan diorientasikan pada pencapaian tugas yang khusus. Demokratis berarti keputusan diambil dengan suara mayoritas dan tiap orang memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk menyalurkan pendapat mereka. Tidak ada kewenangan tunggal dan terpusat dalam pengambilan keputusan, namun perlu rasional untuk melihat sejauhmana keputusan tersebut logis dan dapat dilaksanakan.

Pada dasarnya unsur pokok pengembangan masyarakat adalah perencanaan dan integrasi masyarakat. Perencanaan itu merupakan proses untuk menentukan, menemukan dan memperjelas arti dari suatu masalah, meningkatkan hakekat ruang lingkup masalah, mempertimbangan berbagai upaya yang diperlukan guna

penanggulangannya, memilih upaya yang kiranya dapat dilaksanakan serta mengadakan yang sesuai dengan upaya yang telah dipilih.

#### IV. SIMPULAN DAN SARAN

##### A. SIMPULAN

1. Undang-Undang dan Peraturan pelaksana lainnya tentang Desa merupakan instrumen hukum untuk membangun kehidupan baru desa yang mandiri, demokratis, dan sejahtera. Diterbitkannya Undang-Undang Desa yang tersendiri, merupakan sebuah kemajuan yang pesat dimana hal ini mempertegas akan makna dan amanat konstitusi terhadap otonomi desa. Dengan kata lain, bahwa kedudukan dan kewenangan desa semakin tegas dan menguat sebagai daerah otonom.

Pemerintah Desa yang dipimpin oleh Kepala Desa secara administratif memang memegang kekuasaan/kewenangan tetapi secara politik tidak cukup *legitimate* dan representatif untuk mengambil keputusan sendiri dalam kerjasama desa tetapi melalui lembaga Badan kerja sama antar-Desa yang ditetapkan dengan peraturan bersama kepala Desa. Namun begitu, pengaturan berkenaan dengan kerjasama desa yang sekarang berlaku merupakan lebih baik dibanding pengaturan yang lama. Hal ini dikarenakan bahwa pengaturan desa melalui Undang-Undang Desa yang tersendiri, membuka ruang yang besar bagi desa untuk berinisiatif dan kreativitas.

2. Kerjasama desa antar desa dan desa dengan pihak ketiga, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan mencegah ketimpangan antar desa yang berorientasi pada kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat sesuai dengan keperluan, dalam usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Badan Kerjasama Antar Desa yang melaksanakan kerjasama antar desa dalam pembangunan ekonomi, yang telah mendapatkan legitimasi dalam pengambilan keputusan kerjasama desa melibatkan masyarakat pedesaan sebagai upaya meningkatkan partisipasi dan mengembangkan potensi yang ada di masyarakat pedesaan tersebut dapat terlaksana dengan baik.

## **B. SARAN**

Perkembangan masyarakat sekarang ini begitu pesat kemajuan teknologi, sarana dan prasarana memungkinkan Otonomi Desa segera dapat terwujud. Kebersamaan antar desa-desa yang saling berdekatan perlu dikelola dengan baik dengan melalui kerjasama desa untuk membangun kawasan desa terpadu yang saling menopang satu desa dengan desa-desa lainnya. Maka diperlukan peningkatan kesadaran dari masyarakat desa-desa tersebut terutama aparatur- aparatur desanya, dimulai dengan pembuatan Peraturan Desa yang baik dan benar.

## DAFTAR PUSTAKA

Abdul Latief, 2006, *Hukum dan Peraturan Kebijakan pada Pemerintahan Daerah*, Cetakan Kedua, Yogyakarta, UII Press.

Amrah Muslimin, 1982, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung, Alumni.

Ateng Syafrudin, 1972, *Koordinasi Pemerintahan Sipil Di Daerah*, Bandung, KORPRI Kotamadya Bandung.

\_\_\_\_\_, 2006, *Kapita Selekta Hakekat Otonomi & Desentralisasi dalam Pembangunan daerah*, Yogyakarta, Citra Media.

\_\_\_\_\_, 1982, *Hubungan Kepala Daerah Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Bandung, Tarsito.

\_\_\_\_\_, 2006, *Sekilas Tentang Pemerintahan Daerah di Jepang*, Bandung, PT. Refika Aditama.

\_\_\_\_\_ dan Suprin Na'a, 2010, *Republik Desa – Pergaulan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa*, Bandung, PT. Alumni.

A. Surjadi, 1975, *Pembangunan Masyarakat Desa*, Bandung, PT. Alumni.

Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta, Fakultas Hukum UII.

\_\_\_\_\_, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII.

\_\_\_\_\_, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.

\_\_\_\_\_, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945: Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*, Karawang, Penerbit Unsika.

- Bambang Yudoyono, 2003, *Otonomi Daerah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Bedner Willem, Adrian, 1997, *Administrative Courts in Indonesia*, in Young Zhang, *Comperative Studies on the Judicial Review System in East and Southeast Asia*.
- B.N. Marbun, 2005, *DPRD dan Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 dan UU Otonomi Daerah 2004*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Didik Sukriono, 2013, *Hukum, Konstitusi Dan Konsep Otonomi – Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah Dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*”, Malang, Setara Press.
- Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Grasindo.
- HAW. Widjaja, 2008, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, Jakarta, Rajawali Pers.
- I Gde Pantja Astawa, 2009, *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, Bandung, PT. Alumni.
- \_\_\_\_\_ dan Suprin Na’a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung, PT. Alumni.
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah – Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung, PT. Alumni.
- Kuntana Magnar, 1983, *Pokok-Pokok Pemerintah Daerah Otonom Dan Wilayah Administratif*, Bandung, PT. Armico.

Mochtar Kusumaatmadja, 1991, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Bina Cipta.

Momon Sutisna Sendjaja dan Sjachran Basah, 1983, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Dan Pemerintahan Desa*, Bandung, PT. Alumni.

Popo Ermaya dan Asep Suparman, 1990, *Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa*, Bandung, STH Bandung.

R.D.H. Koesoemahatmadja, 1979, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Di Indonesia*, Bandung, Binacipta.

R.G. Kartasaputra, et.al, 1986, *Desa dan Daerah dengan Tata Pemerintahannya*, Jakarta, Bina Aksara.

Sarundajang, 2000, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Kedaerah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.

\_\_\_\_\_, 2005, *Babak Baru Sistem Pemerintahan*, Jakarta, Pustaka.

Soedjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Yogyakarta, UII Press.

Soetarjo Kartohadikoesoemo, 1984, *Desa*, Jakarta, Balai Pustaka.

\_\_\_\_\_, 1984, *Pelaksanaan Otonomi Desa*, Bandung, PT. Alumni.

Syaukani HR., et.al., 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan II, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Unang Sunardjo, 1984, *Tinjauan Singkat Tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Bandung, Tarsito.

W.J.S. Poerwadarminta, 1982, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka.

Yando Zakaria dan Abih Tandeh, 2000, *Otonomi Daerah Dalam Perkembangannya*, Yogyakarta, Andi Offset.

## **PERATURAN PERUNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang *Desa* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang *Desa* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539).

## **SUMBER LAIN**

Ateng Syafrudin, 2009, *Kumpulan Tulisan*, Bandung.

Berna Sudjana Ermaya, 2012, *Kedudukan dan Fungsi Desa Dalam Kerangka Otonomi Daerah Di Indonesia Dan Prospeknya Di Masa Depan*, Bandung, Desertasi Program Doktor Pascasarjana Universitas Padjadjaran.