

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DESA

A. OTONOMI DAERAH

Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum untuk mempunyai batas daerah tertentu berwenang dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menuju prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara kesatuan Republik Indonesia.¹

Pengertian istilah otonomi dengan pemaknaan yang lebih terbebas dari etimologinya, dikemukakan oleh Logeman yaitu kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan. Namun kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.

Melalui asas otonomi, maka daerah diberi keleluasaan dalam menata mekanisme pengelolaan kebijakan dengan kewenangan yang lebih besar kepada daerah. Pelaksanaan desentralisasi akan membawa efektivitas dalam pemerintahan, sebab wilayah Negara itu pada umumnya terdiri dari pelbagai satuan daerah (yang dimaksud dengan perkataan “daerah” di sini adalah bagian dari wilayah negara) yang masing-masing memiliki sifat-sifat khusus tersendiri yang disebabkan oleh faktor-faktor geografis (keadaan tanah, iklim, flora, fauna, adat-istiadat, kehidupan ekonomi, dialek/bahasa, tingkat pendidikan/pengajaran, dan sebagainya).²

¹Haw. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada), h. 10

²Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), h. 9

Otonomi yang dilaksanakan dalam negara republik indonesia telah diatur kerangka landasannya dalam undang-undang dasar 1945, anatara lain adalah:

a. Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi:

”negara indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik”

b. Pasal 18 yang menyatakan :

Negara kesatuan republik indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Selanjutnya semenjak proklamasi 17 agustus 1945 samapai sekarang sudah banyak peraturan perundang-undangan yang diberlakukan yang mengatur mengenai pemerintah daerah, antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah.
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- c. Undang-Undang Negara Indonesia Timur Nomor 44 Tahun 1950 Tentang Pemerintahan Daerah Indonesia Timur.
- d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- e. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- f. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja.
- g. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan daerah.
- h. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang dibuat di era reformasi kemudian mengalami perubahan dengan undang-undang 32 tahun 2004. Berbeda dengan undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah dalam

penyelenggaraan pemerintahan di daerah melaksanakan asas Desentralisasi berdampingan asas Dekonsentrasi, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah lebih mengutamakan desentralisasi.

Adapun pokok pikiran dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 atas perubahan Undang Undang nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Sistem ketatanegaraan indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah daerah provinsi, sedangkan daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah kabupaten dan daerah kota. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.
- c. Pembagian daerah di luar daerah provinsi di bagi habis ke dalam daerah Otonomi. Dengan demikian wilayah administrasi yang berada di dalam daerah kabupaten dan daerah kota dapat dijadikan daerah Otonom atau dihapus.
- d. Kecamatan yang menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, wilayah administrasi dalam rangka Dekonsentrasi, menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah kedudukannya diubah menjadi perangkat daerah Kabupaten atau Daerah Kota.

Secara garis Besar Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 atas perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur lebih rinci atau detail mengenai kewenangan tiap daerah untuk mengurus daerah rumahnya masing-masing. Seperti

yang tertuang dalam dasar pemikiran undang-undang 12 tahun 2008 dimana pemerintah daerah, serta perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintah.

B. DESA DALAM PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 72 TAHUN 2005

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah disebutkan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Indonesia.

Maka otonomi desa yang merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa itu sendiri dengan demikian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten atau kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, tugas pembantuan dari pemerintah dan pemerintah daerah, urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan yang diserahkan desa dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa dan untuk peningkatan pelayanan serta pemberdayaan masyarakat.

Maka di bentuklah pemerintahan desa yang dipimpin oleh seorang kepala desa dan dibantu dengan perangkat desa. Kepala Desa dipilih langsung oleh dan dari Penduduk Desa,

WNI yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Pemilihan Kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masa hidup dan diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat, yang diterapkan dalam Peraturan Daerah dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

Kepala Desa dipilih berdasarkan asas langsung, umum, bebas dan rahasia oleh penduduk desa warga Negara Indonesia yang telah berumur sekurang-kurangnya 17 tahun atau telah/pernah kawin. Dalam rangka pemilihan Kepala Desa yang dimaksud dengan asas langsung, umum, bebas dan rahasia adalah sebagai berikut:

- a. Asas Langsung berarti pemilih mempunyai hak suara langsung memberikan suaranya menurut hati nuraninya tanpa perantara dan tanpa tingkatan.
- b. Asas Umum berarti pada dasarnya semua penduduk desa WNI yang memenuhi persyaratan sekurang-kurangnya telah berusia 17 tahun ataupun telah/pernah kawin berhak memilih dalam pemilihan Kepala Desa. Jadi, pemilihan bersifat umum berarti pemilihan yang berlaku Menyeluruh bagi semua penduduk desa warga Negara Indonesia menurut persyaratan tertentu tersebut di atas.
- c. Asas Bebas berarti pemilih dalam menggunakan haknya dijamin keamanannya untuk menetapkan pilihannya sendiri tanpa adanya pengaruh tekanan dari siapapun dan dengan apapun.
- d. Asas Rahasia berarti pemilih dijamin oleh peraturan perundang undangan bahwa suara yang diberikan dalam pemilihan tidak akan diketahui oleh siapapun dan dengan jalan apapun.³

³ Dede Mariana, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008), h. 62

Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang prosedur pertanggung jawabannya disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Kepada BPD kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggung jawaban dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggung jawabannya namun tetap memberikan kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan atau meminta keterangan lebih lanjut hal-hal yang bertalian dengan pertanggung jawaban yang dimaksud.

Badan Perwakilan Desa (BPD), berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan disamping itu Badan Perwakilan Desa mempunyai fungsi mengawasi pelaksanaan peraturan desa dalam rangka pemantapan pelaksanaan kinerja pemerintah Desa. Keanggotaan Badan Perwakilan Desa terdiri dari wakil penduduk Desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Wakil masyarakat dalam hal ini seperti Ketua Rukun warga, Pemangku adat dan tokoh masyarakat. Masa jabatan BPD 6 tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya.

Di Desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan seperti RT, RW, PKK, Karang Taruna dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat. Lembaga kemasyarakatan bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam pemberdayaan masyarakat desa, lembaga masyarakat di Desa berfungsi sebagai wadah partisipasi dalam pengelolaan pembangunan agar terwujud demokratisasi dan transparansi pembangunan pada tingkat masyarakat dan untuk mendorong, memotivasi, menciptakan akses agar masyarakat lebih berperan aktif dalam kegiatan pembangunan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan identifikasi, pembahasan

dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada Desa, seperti kewenangan dibidang pertanian, pertambangan dan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoprasian, ketenagakerjaan, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan, sosial, pekerjaan umum, perhubungan, lingkungan hidup, perikanan, otonomi desa, pariwisata pertanahan, kependudukan, kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat, perencanaan, penerangan/informasi, dan komunikasi.

Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Salah satu perangkat desa adalah Sekretaris Desa, yang diisi dari Pegawai Negeri Sipil. Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota. Sekdes yang ada selama ini bukan PNS dan memenuhi persyaratan secara bertahap diangkat menjadi PNS sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan.

Perangkat Desa lainnya diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk desa, yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.

1. Badan Permusyawaratan Desa

Badan Perwakilan Desa (BPD) yang ada selama ini berubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa. BPD merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Desa. Dalam pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Badan Permusyawaratan Desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa, serta Dalam pasal 209 UU No 32 tahun 2004 Juncto pasal 209 UU No 12 Tahun 2008 Juncto Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 disebutkan bahwa fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa ialah menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Oleh karenanya BPD sebagai Badan Permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya, yakni fungsi representasi.⁴

Dalam Pasal 35 PP No 72 Tahun 2005, di jelaskan BPD mempunyai wewenang:

- a. Membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa.
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa
- d. Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa
- e. Menggali, menampung menghimpun, merumuskan, dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan menyusun tata tertib BPD.

Dan Dalam Pasal 37 PP No 72 Tahun 2005, Anggota BPD mempunyai hak:

- a. Mengajukan rancangan Peraturan Desa
- b. Mengajukan pertanyaan
- c. Menyampaikan usul dan pendapat
- d. Memilih dan dipilih
- e. Memperoleh tunjangan

⁴ Prof. DR. Sadu Wasistiono, MS. M.Irawan Tahir, AP, M.Si. *Op cit.* h. 35

2. PERATURAN DESA

Peraturan Desa ialah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa (pasal 55 PP No 72 tahun 2005). Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, dengan demikian maka pemerintahan desa harus merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta harus memperhatikan kondisi social budaya masyarakat desa setempat dalam upaya mencapai tujuan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, menengah dan jangka pendek.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-Undang mengklasifikasikan Peraturan Desa sebagai salah satu bentuk Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah sebagaimana disebutkan pada pasal 7 ayat(1) dan (2):

1. Jenis dan hireraki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - c. Peraturan Pemerintah
 - d. Peraturan Presiden
 - e. Peraturan Daerah.

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

- a) Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah Provinsi bersama dengan Gubernur
- b) Peraturan daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan rakyat daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota
- c) Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan kepala Desa atau nama lainnya.

Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU No 10 tahun 2004 harus dibaca secara lengkap dengan menambah pemahaman terhadap bunyi pasal 7 ayat (4) yaitu: “ Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang- Undangan yang lebih tinggi”. Namun menurut Permendagri No 15 Tahun 2005 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, Peraturan Desa tidak diakomodasi sebagai salah satu jenis produk hukum daerah, Menurut Pasal 2 Permendagri tersebut jenis produk hukum daerah terdiri atas: Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah.

C. PEMERINTAHAN DESA

Desa di Indonesia pertama kali ditemukan oleh Mr. Hermawan Warner Muntinge, seorang Belanda anggota Raad van Indie pada masa penjajahan colonial Inggris, yang merupakan pembantu Gubernur Jendral Inggris yang berkuasa pada Tahun 1811 di Indonesia. Dalam sebuah laporannya tertanggal 14 Juli 1817 kepada pemerintahannya disebutkan tentang adanya Desa-desanya di daerah-daerah pesisir utara Pulau Jawa. Dan dikemudian hari ditemukan juga desa-desa di kepulauan luar Jawa yang kurang lebih sama dengan desa yang ada di Jawa.⁵

Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara kesatuan Republik Indonesia.⁶

Desa juga dapat dikatakan sebagai suatu hasil perpaduan antara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu wujud atau kenampakan di muka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografi, social, ekonomi, politik dan cultural yang saling berinteraksi antar unsur tersebut dan juga dalam hubungannya dengan daerah-daerah lain.⁷ Desa dalam arti umum juga dapat dikatakan sebagai permukiman manusia yang letaknya di luar kota dan penduduknya bermata pencaharian dengan bertani atau bercocok tanam.⁸

Adapun fungsi dari desa adalah:

- a. Dalam hubungannya dengan kota, maka desa yang merupakan hinterland atau daerah dukung berfungsi sebagai suatu daerah pemberi bahan makan pokok seperti padi, jagung, ketela, di samping bahan makan lain seperti kacang, kedelai, buah-buahan, dan bahan makan lain yang berasal dari hewan.

⁵ Prof. DR.Sadu Wasistiono,MS., M.Irawan tahir,AP,M.Si, *Ibid.*, h. 7.

⁶ H.A.W. Widjaja, *pemerintahan desa dan administrasi desa*, (Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2002), h. 19.

⁷R. Bintarto, *Desa-Kota*, (Bandung: Alumni, 1986), h.1.

⁸N. Daldjoeni, *Interaksi Desa-Kota*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1987), h. 44.

- b. Desa ditinjau dari sudut potensi ekonomi berfungsi sebagai lumbung bahan mentah dan tenaga kerja.
- c. Dari segi kegiatan kerja, desa dapat merupakan desa agraris, desa manufaktur, desa industri, desa nelayan dan sebagainya.

Potensi fisik desa meliputi antara lain:

- a. Tanah, dalam arti sumber tambang dan mineral, sumber tanaman yang merupakan sumber mata pencaharian dan penghidupan.
- b. Air, dalam arti sumber air, keadaan atau kualitas air dan tata airnya untuk kepentingan irigasi, pertanian dan keperluan sehari-hari.
- c. Iklim, yang merupakan peranan penting bagi desa agraris.
- d. Ternak, dalam artian fungsi ternak di desa sebagai sumber tenaga, sumber bahan makan dan sumber keuangan.
- e. Manusia, dalam arti tenaga kerja sebagai pengolah tanah dan sebagai produsen.

Sedangkan potensi non fisik dari desa, antara lain adalah:

- a. Masyarakat desa yang hidup berdasarkan gotong royong dan dapat merupakan suatu kekuatan berproduksi dan kekuatan membangun atas dasar kerja sama dan saling pengertian.
- b. Lembaga-lembaga sosial, pendidikan dan organisasi-organisasi social desa yang dapat memberikan bantuan social serta bimbingan dalam arti positif.
- c. Aparatur atau pamong desa yang menjadi sumber kelancaran dan tertibnya pemerintahan desa.⁹

Pemerintahan Desa sendiri, Menurut Maman Soetisna Sendjaja dan Sjachran Basan yaitu:

⁹R. Bintarto, *Op cit.*, h.18.

“Pemerintahan Desa adalah kegiatan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa”.¹⁰

Menurut ketentuan pasal 206 UU nomor 32 tahun 2004 Juncto Pasal Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Juncto Permendagri Nomor 30 Tahun 2006, urusan pemerintah yang menjadi kewenangan desa mencakup.

- a. Urusan-urusan pemerintah yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.
- b. Urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya Kepada Desa.
- c. Tugas pembantu dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan/Pemerintah Kabupaten/Kota
- d. Urusan Pemerintah lainnya yang oleh Peraturan Perundang-Undangan diserahkan kepada Desa.¹¹

Pemerintahan Desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa dimana dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang mengarahkan adanya bentuk susunan organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa dan Perangkat Desa adalah sebagai berikut:

1. Pasal 3 ayat (1) :Pemerintah Desa terdiri atas
 - a. Kepala Desa
 - b. Lembaga Musyawarah Desa
- Ayat 2 : Pemerintah desa dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat desa
- Ayat 3 : Perangkat desa terdiri
 - a. Sekretaris Desa
 - b. Kepala-Kepala Dusun

¹⁰ Maman Soetisna Sendjaja dan Sjachran Basan, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa*, (Bandung: Alumni 1983), h. 36.

¹¹ R. Bintarto, *Op cit.*, h. 15.

2. Pasal 14 : Sekretaris Desa adalah unsur Staf yang membantu Kepala Desa dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pimpinan Pemerintah Desa.
3. Pasal 15 ayat (1) : Sekretaris desa terdiri
- a. Sekretaris Desa
 - b. Kepala-Kepala Urusan

Ayat (2) : Sekretaris Desa diangkat dan di berhentikan oleh Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah tingkat II setelah mendengar pertimbangan Camat atas usul Kepala Desa sesudah mendengar pertimbangan Lembaga Musyawarah Desa.

Ayat (4) : Kepala-Kepala urusan diangkat di berhentikan oleh Camat atas nama Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II atas usul Kepala Desa.

Kepala Desa adalah Bapak Masyarakat, dan ia merupakan ketua dari suatu keluarga besar, ia adalah Pemimpin pergaulan hidup di dalam masyarakat desa bersangkutan. kepala desa bertugas memelihara kehidupan didalam masyarakat desa, menjaga supaya hukum dapat berjalan dengan selayaknya.¹²

Keberadaan kepala desa sangatlah penting di dalam suatu desa untuk membangun desanya. Dalam rangka pelaksanaan pembangunan di desa, kepala desa memiliki peranan yang

¹² Madjloes, SH. *Beberapa Petunjuk Bagi Kepala Desa Sebagaimana Hakim Perdamaian Desa*. (Jakarta: Pantjuran Tudjuh, 1979), h. 8.

sangat penting karena kepala desa ini merupakan pemimpin penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa.

Pada prinsipnya ketertiban nasional bersumber pada ketertiban daerah, dan ketertiban daerah tergantung pula pada ketertiban daerah-daerah yang terendah yaitu Desa. Ketertiban daerah terendah demikian itu tergantung pula pada kesadaran hukum dari pada warga desa. Sebaliknya kesadaran hukum para warga desa tidak dapat dilepaskan dari peranan Kepala Desa. Segala sesuatu dari kehidupan itu berada di bawah pimpinan kepala desa.

Pimpinan artinya, seseorang yang mempunyai kemampuan dalam menyelenggarakan suatu kegiatan organisasi agar kegiatan tersebut dapat terselenggara dengan efisien.¹³ Kepemimpinan adalah suatu tindakan dan perilaku. Maksudnya menggambarkan rangkaian perilaku seseorang yang mampu mengarahkan kegiatan secara bersama, mampu dalam menilai bawahan, mampu dalam mengikat kerja sama bawahan, serta memperhatikan bawahan dan sebagainya.¹⁴

Kepala Desa dibebankan kewajiban untuk senantiasa menjaga ketertiban dan perdamaian desanya. Selaras dengan itu Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian Desa dalam hal terjadinya perselisihan seperti telah diuraikan itu, haruslah mampu membuat keadilan yang bersumber pada ketertiban dan perdamaian desa agar ketertiban dan perdamaian dapat dipulihkan seperti semula.

Sebagai Kepala Desa mempunyai Hak, Wewenang dan Keawajiban dalam mengurus rumah tangga disekitar wilayahnya sebagai berikut:

- a. mengajukan pencalonan Perangkat Desa kepada pejabat yang berwenang.
- b. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan.

¹³ Prof. Dr . Ijlan Poltak Sinambela, dkk. *Reformasi Pelayanan Public.*(Jakarta. PT Bumi Aksara, 2011), h. 101.

¹⁴ *Ibid, h. 104.*

- c. Menunjuk seorang kuasa atau lebih untuk mewakili desanya.
- d. Mengatur penyelenggaraan Pemerintah dan Pembangunan Desa.
- e. Mewakili desanya dalam rangka kerja sama.

Wewenang Kepala Desa:

- a. Menyelenggarakan rapat lembaga musyawarah Desa.
- b. Menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.
- c. Menumbuhkan dan mengembangkan serta membina jiwa gotong royong masyarakat.
- d. Melaksanakan pembinaan dan pengembangan adat istiadat.
- e. Menetapkan keputusan Kepala Desa sebagai pelaksana dari keputusan desa.

Kewajiban Kepala Desa:

- a. Melaksanakan tertib administrasi pemerintah di tingkat desa.
- b. Melaksanakan pembangunan dan pembinaan masyarakat.
- c. Melaksanakan pembinaan terhadap organisasi kemasyarakatan
- d. Menggali dan memelihara sumber-sumber pendapatan.
- e. Bertanggung jawab atas jalanya penyelenggaraan pemerintahan pelaksanaan pembangunan dan pembinaan masyarakat.
- f. Melaksanakan keputusan-keputusan desa.
- g. Menyelesaikan perselisihan-perselisihan yang terjadi di Desa.
- h. Menyusun rencana program kerja tahunan dan program kerja lima tahunan.
- i. Menyusun APPKD
- j. Member pertanggungjawaban Kepada Daerah tingkat II.
- k. Memberi keterangan pertanggungjawaban kepada Lembaga Musyawarah Desa.¹⁵

¹⁵HAW. Widjaja, *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa*, *Op cit.*, h. 45-46.

Disamping menjalankan tugas dan kewajiban dengan sebaik-baiknya, maka agar sasaran tugas dan kewajiban itu dapat dicapai dengan tepat, perlu didorong dan dituntun oleh pandangan hidup bangsa kita yang luhur yaitu Pancasila. Sebagaimana telah dimaklumi, kita bangsa Indonesia telah memilih Pancasila sebagai pandangan hidup dan dasar Negara. Kita perlu terus menyadari bahwa Pancasila harus tetap menjadi moral perjuangan bangsa kita dalam mencapai sasaran-sasaran pembangunan.

Sebagai moral perjuangan, Pancasila bukan saja berperan sebagai nilai pengukur baik-buruknya kebijaksanaan serta pelaksanaan pembangunan semua bidang, akan tetapi sekaligus juga sebagai nilai pengukur bagi cara melaksanakan pembangunan tersebut.

Oleh karena itu Pancasila perlu diserapi agar menjadi sumber inspirasi perjuangan, penggerak dan pendorong dalam pembangunan, pengarah dan sumber cita-cita pembangunan, sumber ketahanan nasional dalam pembanguana dan pembimbing moral pada tingkatan operasional sampai ke-unit terkecil sekalipun dalam pembangunan nasional kita.

B. MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DESA

Mekanisme berasal dari bahasa Inggris “ *Mechanism*”. menurut Webster Ninth *New Collegiate Dictionary*, *Mechanism* adalah proses dan cara untuk mencapai hasil. Dari pengertian diatas dapat ditangkap bahwa mekanisme bermakna, sebagai sesuatu proses untuk mencapai suatu hasil. Dengan demikian, Mekanisme diartikan proses bekerjanya bagian-bagian dari suatu keseluruhan dan saling keterhubungan diantara mereka demi mewujudkan tujuan dari keseluruhan itu.¹⁶

¹⁶ Prof. Dr. Saldi Isra, S.H *Pemberhentian Kepala Daerah*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), h. 12.

Dalam Pemberhentian kepala desa, BPD mempunyai wewenang dalam Pengusulan dan Pemberhentian Kepala Desa dalam menjalankan Pemerintahan Desa. Dalam Pasal 35 PP No 72 Tahun 2005.

BPD mempunyai wewenang:

- a. Membahas Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa
- c. Mengusulkan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa
- d. Membentuk panitia Pemilihan Kepala Desa
- e. Menggali, Menampung, Menghimpun, Merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat
- f. Menyusun Tata Tertib BPD¹⁷

Bila dicermati Mekanisme Pemberhentian Kepala Desa. Kepala desa diberhentikan oleh Bupati atas Usulan BPD karena:

- a. Meninggal dunia
 - b. Mengajukan berhenti atas permintaan sendiri
 - c. Tidak lagi memenuhi syarat dan/ atau melanggar sumpah atau janji
 - d. Berkahir masa jabatan dan telah dilantik kepala desa yang baru.
 - e. Melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁸
- Meninggal Dunia

¹⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Desa

¹⁸ Prof. Drs. HAW. Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003). h.

Dalam hal kepala desa meninggal dunia, maka sesuai Pasal 17 ayat (3), Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bermusyawarah dan membuat keputusan tentang pemberhentian kepala desa. Keputusan diserahkan kepada Camat untuk selanjutnya Camat menyerahkannya kepada Bupati/Walikota. Dalam waktu paling lambat 30 hari sejak diterimanya keputusan BPD maka Bupati/Walikota mengeluarkan surat pengesahan pemberhentian. Pengesahan pemberhentian itu dituangkan dalam Keputusan Bupati/Walikota.

Setelah menetapkan keputusan tentang pengesahan pemberhentian kepala desa yang meninggal dunia, Bupati/Walikota, sesuai ketentuan Pasal 17 ayat (6), mengangkat penjabat kepala desa.

- Mengajukan Berhenti atas Permintaan Sendiri

Apabila kepala desa atas permintaan sendiri mengundurkan diri dari jabatannya, maka BPD, seperti dalam kasus meninggal dunia, mengadakan rapat untuk membuat usulan pemberhentian. Usulan itu ditetapkan dalam sebuah keputusan yang selanjutnya dikirim kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Paling lambat 30 hari setelah diterimanya keputusan BPD, Bupati/Walikota mengesahkan pemberhentian kepala desa yang dituangkan dalam Keputusan Bupati/Walikota.

- Diberhentikan

Dalam pasal 17 ayat (2) dijelaskan bahwa kata “diberhentikan” memiliki 6 (enam) makna:

- a. Diberhentikan dalam arti masa jabatan kepala desa.
- b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (Enam) bulan

- c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala desa
- d. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan
- e. Tidak melaksanakan kewajiban kepala desa
- f. Melanggar larangan bagi kepala desa.

Dalam pemberhentian kepala desa yang terdapat poin c, d, e dan f di atas. BPD mengusulkan pemberhentian kepala desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat, berdasarkan keputusan Musyawarah BPD yang dihadiri oleh 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota BPD. Dan apabila kepala desa tersebut telah melanggar dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun. Maka Bupati dapat memberhentikan kepala desa tersebut tanpa melalui usulan BPD.

Setelah menetapkan keputusan tentang pengesahan pemberhentian kepala desa atas permintaan sendiri, Bupati/Walikota, sesuai ketentuan Pasal 17 ayat (6), mengangkat pejabat kepala desa untuk masa jabatan paling lama 6 (enam) bulan sejak penetapan dengan keputusan Bupati paling lama 20 hari sejak pengesahan pemberhentian kepala desa.¹⁹

Selanjutnya kepala desa dapat diberhentikan dan dapat diangkat Pejabat sementara kepala desa. Pemberhentian kepala desa ditetapkan oleh Bupati atas usul BPD. Selama kepala desa dikenakan pemberhentian kepala desa. Maka pekerjaannya sehari-hari dilakukan oleh PJS kepala desa atas usul dari BPD.

Pengusulan Jabatan Sementara dapat dipilih sebagai berikut:

- a. Pejabat Sementara Kepala desa disahkan oleh Bupati atas usul BPD melalui Camat
- b. Pejabat Sementara Kepala desa ini diangkat dari salah satu perangkat desa
- c. Masa Jabatan Pejabat Desa kepala desa ditetapkan paling lama 1 (Satu) Bulan

¹⁹ Peraturan Daerah Kampar Nomor 04 Tahun 2007 tentang tata cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan, Pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa

- d. Paling lambat 6 (enam) bulan sejak diangkat Pejabat Kepala Desa. Maka BPD mengadakan pemilihan kepala desa yang bersangkutan.²⁰

C. KOSEKUNSI HUKUM PEMILIHAN TIDAK BERDASARKAN PROSEDUR YANG DIAMANATKAN PP NO. 72 TAHUN 2005

Sebagai landasan hukum dalam pemilihan kepala desa PP No. 72 tahun 2005 tentang desa tidak mengatur tentang kosekuensi terhadap pelanggaran prosedur dalam pemilihan kepala desa. Pengaturan tentang pelanggaran prosedur dalam pemilihan kepala desa selanjutnya diatur dalam peraturan daerah masing-masing kabupaten dan kota berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan. Sebagaimana yang tercantum didalam pasal 53 ayat 2 PP Nomor. 72 tahun 2005 yang berbunyi “ peraturan daerah kabupaten dan kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya memuat, pada poin J disebutkan mekanisme pengaduan dan penyelesaian masalah.

Dalam uraian diatas dapat dilihat bahwa tidak ada standar baku dalam penyelesaian sengketa dalam pemilihan kepala desa baik pelanggaran prosedur yang menimbulkan sengketa maupun yang tidak menimbulkan sengketa. Bisa jadi kosekuensi hukum dari tidak dilaksanakan prosedur pemilihan sebagaimana amanat PP No. 72 Tahun 2005 bisa berbeda-beda bagi tiap daerah kabupaten dan kota ini menyebabkan tidak adanya kepastian hukum sebaiknya harus ada standar yang diterapkan dalam pilkades mulai dari tahap awal hingga akhir.

²⁰ *Op Cit*, h. 122

Menurut penulis konsekuensi hukum terhadap pelanggaran prosedur dalam pemilihan kepala desa sangat lemah. Alasannya adalah kebanyakan perda hanya mengatur tentang akibat hukum pelanggaran yang menimbulkan sengketa sedangkan pelanggaran prosedur yang tidak menimbulkan sengketa tidak diatur. Contohnya adalah jika dalam waktu tertentu bupati tidak mengeluarkan SK pengangkatan setelah pemberhentian kepala desa yang mengundurkan diri padahal terjadi kekosongan pemerintahan desa ini dapat menyebabkan terganggunya pelayanan terhadap masyarakat dan ini merupakan kelemahan baik PP maupun PERDA yang ada di setiap kabupaten dan kota hal ini patut diperhatikan oleh pembuat kebijakan untuk selanjutnya dilakukan perbaikan.

Sebagai gambaran penyelesaian secara hukum pelanggaran prosedur yang menimbulkan sengketa dapat dilihat dari Peraturan Daerah Kampar Nomor 4 Tahun 2007 Pasal 22 sebagai berikut:

- (1) Apabila terjadi permasalahan dalam proses pemilihan kepala desa, permasalahan diselesaikan secara bertingkat dari tingkat desa, kecamatan, hingga kabupaten, ditingkat desa panitia pemilihan, tingkat kecamatan penanggung jawab, tingkat kabupaten panitia kabupaten.
- (2) Laporan dugaan permasalahan atas proses pemilihan kepala desa, disampaikan paling lama 5 (lima) hari setelah pelaksanaan pemilihan.
- (3) Untuk tingkat kabupaten laporan dugaan permasalahan proses pemilihan kepala desa ditangani oleh tim pemeriksa kasus pemerintahan desa dan direkomendasikan hasil pemeriksaan di pergunakan sebagai dasar untuk proses selanjutnya paling lambat 10 (sepuluh) hari.

- (4) Apabila adanya kecurangan dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa dapat di buktikan kebenarannya, maka pemilihan kepala desa yang sudah dilaksanakan dapat dibatalkan dan akan dilaksanakan pemilihan ulang.
- (5) Apabila calon kepala desa yang terpilih terbukti melakukan kecurangan maka calon kepala desa terpilih dinyatakan gugur.²¹

²¹ Peraturan Daerah Kampar Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan, Pemberhentian Kepala Desa Dan Perangkat Desa