

BAB II

TINJAUAN TENTANG PEMERINTAHAN DESA

A. Pemerintahan Desa

1. Pengertian Pemerintah Desa

Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu, juga sebagai sistem untuk menjalankan wewenang dan kekuasaan dalam mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya. Menurut Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih (2008: 122), Pemerintah adalah alat bagi negara dalam menyelenggarakan segala kepentingan rakyatnya dan merupakan alat juga dalam mewujudkan tujuan yang sudah ditetapkan. Pemerintah adalah pelayan publik yang memiliki sejumlah kewenangan dan kekuasaan serta tugas dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan. Adapun hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan kepada masyarakat dan pemberian pelayanan publik tersebut akan dilaksanakan sesuai dengan asas-asas pelayanan publik yang meliputi transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, serta keseimbangan hak dan kewajiban.¹⁴

Merujuk dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Pemerintah Desa adalah Kepala

¹⁴Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 180.

Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Pasal 1 ayat (3), bisa diartikan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggaran Pemerintahan Desa.¹⁵

Di dalam pasal 1 angka 1 UU No. 6 Tahun 2014 ditegaskan bahwa “Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁶

Dalam mengatur dan mengurus segala kepentingan masyarakat, maka di dalam Pemerintahan Desa perlu adanya lembaga yang dapat menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang disebut dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

¹⁵*Ibid.*, hlm. 181.

¹⁶Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, *Op.Cit.*, hlm. 212.

- Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.¹⁷

Di dalam pasal 61 UU Desa ditegaskan, bahwa secara kelembagaan Badan Permusyawaratan Desa berhak:

- Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
- Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Adapun yang dimaksud dengan “meminta keterangan” pada huruf a di atas, adalah permintaan yang bersifat informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat Desa, bukan dalam rangka laporan pertanggungjawaban Kepala Desa.¹⁸

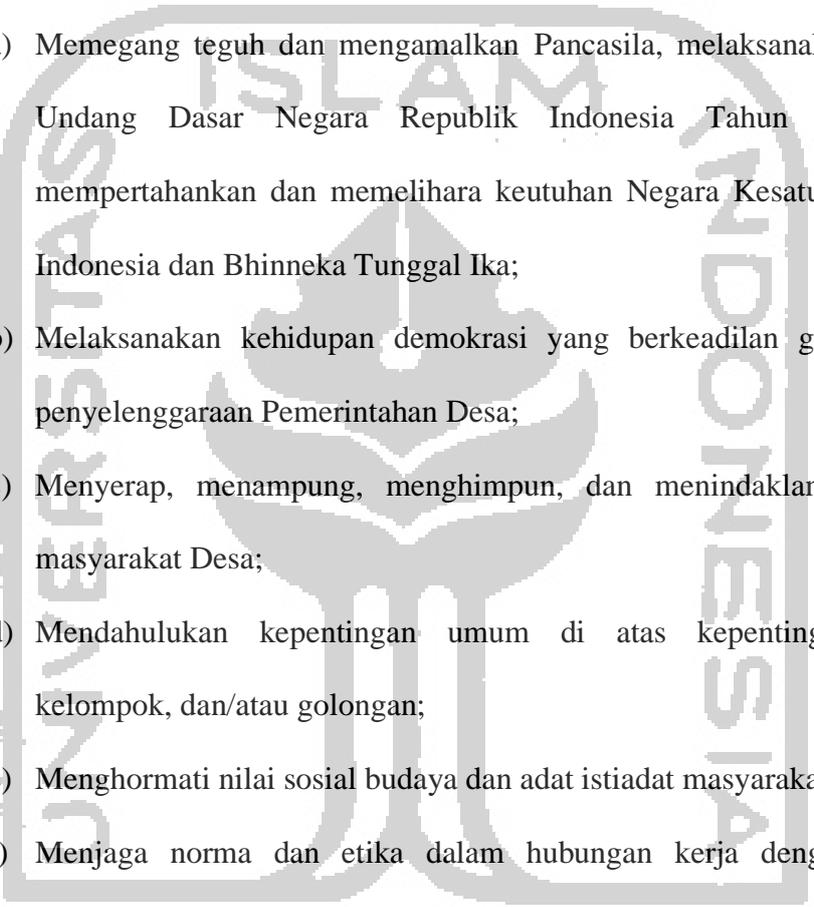
Adapun secara personal, menurut ketentuan Pasal 62, Anggota Badan Permusyawaratan Desa berhak: a. Mengajukan usul rancangan Peraturan Desa; b. Mengajukan pertanyaan; c. Menyampaikan usul dan/atau pendapat;

¹⁷*Ibid.*, hlm. 215.

¹⁸Lihat Penjelasan Pasal 61 huruf a UU No. 6 Tahun 2014, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, *Ibid.*, hlm. 217.

d. Memilih dan dipilih; dan e. Mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Di dalam pasal 63 ditentukan kewajiban Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagai berikut:

- 
- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
 - b) Melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
 - c) Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat Desa;
 - d) Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan;
 - e) Menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat Desa; dan
 - f) Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan Desa.

Adapun larangan bagi Anggota Badan Permusyawaratan Desa:

- a) Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat Desa, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat Desa;
- b) Melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;

- c) Menyalahgunakan wewenang;
- d) Melanggar sumpah/janji jabatan;
- e) Merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan perangkat Desa;
- f) Merangkap sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- g) Sebagai pelaksana proyek Desa;
- h) Menjadi pengurus partai politik; dan/atau
- i) Menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang.¹⁹

Kepala Desa

Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain merupakan kepala Pemerintahan Desa/Desa Adat yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa.²⁰

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 26 UU No. 6 Tahun 2014, Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan Masyarakat Desa. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Desa berwenang:

- a) Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b) Mengangkat dan meberhentikan perangkat Desa;

¹⁹*Ibid.*, hlm. 217-218.

²⁰*Ibid.*, hlm. 218.

- c) Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan Aset Desa;
- d) Menetapkan Peraturan Desa;
- e) Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f) Membina kehidupan masyarakat Desa;
- g) Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- h) Membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
- i) Mengembangkan sumber pendapatan Desa;
- j) Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- k) Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
- l) Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m) Mengkoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
- n) Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- o) Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²¹

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Kepala Desa berhak:

- a) Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
- b) Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;

²¹Lihat Pasal 26 ayat (2) UU No. 6 Tahun 2014, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, *Ibid.*, hlm. 219.

- c) Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sama, serta mendapat jaminan kesehatan;
- d) Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
- e) Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.²²

Dalam melaksanakan tugas, Kepala Desa berkewajiban:

- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- c) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- d) Menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
- e) Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- f) Melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- g) Menjalani kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
- h) Menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
- i) Mengelola keuangan dan Aset Desa;

²²*Ibid.*

- j) Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
- k) Menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
- l) Mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
- m) Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- n) Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
- o) Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p) Memberikan informasi kepada masyarakat Desa.²³

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 26, Kepala Desa wajib:²⁴

- a. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;²⁵
- b. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;²⁶

²³Lihat Pasal 26 ayat (4) UU No. 6 Tahun 2014, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi, Ibid.*, hlm. 220.

²⁴Lihat Pasal 27 UU No. 6 Tahun 2014, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi, Ibid.*

²⁵Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui camat atau sebutan lain paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa paling sedikit memuat: a. Pertanggungjawaban penyelenggaraan Pemerintahan Desa; b. Pertanggungjawaban pelaksanaan pembangunan; c. Pelaksanaan pembinaan kemasyarakatan; dan d. Pelaksanaan pemberdayaan masyarakat. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa digunakan sebagai bahan evaluasi oleh Bupati/Walikota untuk dasar pembinaan dan pengawasan. Lihat Pasal 49 PP No. 43 Tahun 2014, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi, Ibid.*

²⁶Kepala Desa wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota melalui Camat atau sebutan lain. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa disampaikan dalam jangka waktu 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa paling sedikit memuat: a. Ringkasan laporan tahun-tahun sebelumnya; b. Rencana penyelenggaraan Pemerintahan Desa dalam jangka waktu untuk 5 (lima) bulan sisa masa jabatan; c. Hasil yang dicapai dan belum dicapai; dan d. Hal

- c. Memberikan laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran;²⁷ dan
- d. Memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis Kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Dalam hal sanksi administratif tersebut tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.²⁸

Adapun larangan bagi Kepala Desa:

- a) Merugikan kepentingan umum;
- b) Membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
- c) Menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;

yang dianggap perlu perbaikan. Pelaksanaan atas rencana penyelenggaraan Pemerintahan Desa dilaporkan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota dalam memori serah terima jabatan. Lihat Pasal 50 PP No. 43 Tahun 2014, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi, Ibid.*

²⁷Kepala Desa menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Badan Permusyawaratan Desa secara tertulis paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran. Laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa paling sedikit memuat pelaksanaan peraturan Desa. Laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa digunakan oleh Badan Permusyawaratan Desa dalam melaksanakan fungsi pengawasan kinerja Kepala Desa. Lihat Pasal 51 PP No. 43 Tahun 2014, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi, Ibid.*, hlm. 221.

²⁸Lihat Pasal 28 UU No. 6 Tahun 2014, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi, Ibid.*

- d) Melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
- e) Melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa;
- f) Melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- g) Menjadi pengurus partai politik;
- h) Menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;
- i) Merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- j) Ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah;
- k) Melanggar sumpah/janji jabatan; dan
- l) Meninggalkan tugas selama 30 (tiga puluh) hari kerja berturut-urur tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.²⁹

Kepala Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 29 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.

²⁹Lihat Pasal 29 UU No. 6 Tahun 2014, Dikutp dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, *Ibid.*, hlm. 222.

Dalam hal sanksi administratif tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan pemberhentian.³⁰

Dalam pelaksanaan Pemerintahan Desa, Kepala Desa dibantu oleh perangkat Desa, yang terdiri atas:

1. Sekretariat Desa

Merujuk dalam pasal 3 ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tatakerja (SOT) Pemerintah Desa, Sekretariat Desa dipimpin oleh seorang Sekretaris Desa dan dibantu oleh unsur staf Sekretaris, Sekretaris Desa paling banyak terdiri atas 3 (tiga) urusan, yaitu urusan tata usaha dan umum, urusan keuangan, urusan perencanaan, dan paling sedikit terdiri dari 2 (dua) urusan, yaitu urusan umum dan perencanaan. Serta urusan keuangan. Masing-masing urusan dipimpin oleh Kepala Urusan (Kaur).

2. Pelaksana Kewilayahan

Merujuk pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), pelaksana kewilayahan merupakan unsur pembantu Kepala Desa sebagai satuan tugas kewilayahan. Jumlah unsur kewilayahan ditentukan secara proporsional antara pelaksana kewilayahan yang dibutuhkan dengan kemampuan keuangan Desa serta memperhatikan luas wilayah kerja. Wilayah kerja dimaksud dapat berupa dusun atau nama lain. Pelaksana kewilayahan dilaksanakan oleh Kepala Dusun atau sebutan lain.

³⁰Lihat Pasal 30 UU No. 6 Tahun 2014, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Refomasi*, Ibid.

Sedangkan tugas kewilayahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi, penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan Masyarakat Desa.³¹

3. Pelaksana Teknis

Merujuk pasal 5 ayat (1), (2), dan ayat (3), pelaksana teknis merupakan unsur pembantu Kepala Desa sebagai pelaksana tugas operasional. Pelaksana teknis paling banyak terdiri dari 3 (tiga) seksi, yaitu seksi Pemerintahan, seksi kesejahteraan, seksi pelayanan, dan paling sedikit terdiri dari 2 (dua) seksi, yaitu seksi Pemerintahan dan seksi kesejahteraan dan pelayanan.

2. Tugas dan Fungsi Pemerintahan Desa

1. Tugas dan Fungsi Kepala Desa

Kepala Desa berkedudukan sebagai Kepala Pemerintah Desa yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan, pembinaan masyarakat, dan pemberdayaan masyarakat. Merujuk pada Permendagri No. 84 Tahun 2015 untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Kepala Desa memiliki fungsi sebagai berikut.

- Menyelenggarakan Pemerintahan Desa, seperti tata praja Pemerintahan, penetapan Peraturan di Desa, pembinaan masalah pertanahan, pembinaan ketentraman dan ketertiban, melakukan upaya

³¹Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Op.Cit., hlm. 183.

perlindungan masyarakat, administrasi kependudukan, dan penataan serta pengelolaan wilayah.

- Melaksanakan pembangunan, seperti pembangunan sarana prasarana perdesaan, dan pembangunan bidang pendidikan, kesehatan.
- Pembinaan kemasyarakatan, seperti pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, partisipasi masyarakat sosial budaya masyarakat, keagamaan, dan ketenagakerjaan.
- Pemberdayaan masyarakat, seperti tugas sosialisasi dan motivasi masyarakat di bidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, dan karang taruna.³²
- Menjaga hubungan kemitraan dengan lembaga masyarakat dan lembaga lainnya.

2. Tugas dan Fungsi Sekretaris Desa

Sekretaris Desa berkedudukan sebagai unsur pimpinan sekretariat Desa. Sekretaris Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam bidang administrasi Pemerintahan. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) Permendagri No. 84 Tahun 2015, Sekretaris Desa mempunyai fungsi:

- Melaksanakan urusan ketatausahaan seperti tata naskah, administrasi surat menyurat, arsip, dan ekspedisi;
- Melaksanakan urusan umum seperti penataan administrasi perangkat Desa, penyediaan prasarana perangkat Desa dan kantor, penyiapan

³²*Ibid.*, hlm. 184.

rapat, pengadministrasian aset, inventarisasi, perjalanan dinas, dan pelayanan umum;

- Melaksanakan urusan keuangan seperti pengurusan administrasi keuangan, administrasi sumber-sumber pendapatan dan pengeluaran, verifikasi administrasi keuangan, dan administarsi penghasilan Kepala Desa, perangkat Desa, BPD, dan lembaga Pemerintahan Desa lainnya;
- Melaksanakan urusan perencanaan, seperti menyusun rencana anggaran pendapatan dan belanja Desa, menginventarisasi data-data dalam rangka pembangunan, melakukan monitoring dan evaluasi program, serta penyusunan laporan.

3. Tugas dan Fungsi Kepala Urusan

Kepala Urusan berkedudukan sebagai unsur staf Sekretariat dan Kepala urusan bertugas membantu Sekretaris Desa dalam urusan pelayanan administrasi pendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Selanjutnya, untuk melaksanakan tugas kepala urusan mempunyai fungsi berikut.³³

- Kepala urusan tata usaha dan umum memiliki fungsi seperti melaksanakan urusan ketatausahaan seperti tata naskah, administrasi surat menyurat, arsip, dan ekspedisi, dan penataan administrasi perangkat Desa, penyediaan prasarana perangkat Desa dan kantor, penyiapan rapat, pengadministrasian aset, inventarisasi, perjalanan dinas, dan pelayanan umum.

³³*Ibid.*, hlm. 185.

- Kepala urusan keuangan memiliki fungsi seperti melaksanakan urusan keuangan, seperti pengurusan administrasi keuangan, administrasi sumber-sumber pendapatan dan pengeluaran, verifikasi administrasi keuangan, dan administrasi penghasilan Kepala Desa, perangkat Desa, BPD, dan lembaga Desa lainnya.
- Kepala urusan perencanaan memiliki fungsi mengkoordinasikan urusan perencanaan, seperti menyusun rencana anggaran pendapatan dan belanja Desa, menginventarisir data-data dalam rangka pembanguna, melakukan monitoring dan evaluasi program, dan penyusunan laporan.

4. Tugas dan Fungsi Kepala Seksi

Kepala seksi berkedudukan sebagai unsur pelaksanaan teknis. Kepala seksi bertugas membantu Kepala Desa sebagai pelaksana tugas operasional.

Untuk melaksanakan tugas Kepala Seksi mempunyai fungsi:

- Kepala seksi pemerintahan mempunyai fungsi melaksanakan manajemen tata praja pemerintahan, menyusun rancangan regulasi Desa, pembinaan masalah pertanahan, pembinaan ketentraman dan ketertiban, pelaksanaan upaya perlindungan masyarakat, kependudukan, penataan dan pengelolaan wilayah, serta pendataan dan pengelolaan profil Desa.
- Kepala seksi kesejahteraan mempunyai fungsi melaksanakan pembangunan sarana prasarana pedesaan, pembangunan bidang pendidikan, kesehatan, dan tugas sosialisasi serta motivasi masyarakat

di bidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, dan karang taruna.

- Kepala seksi pelayanan memiliki fungsi melaksanakan penyuluhan dan motivasi terhadap pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, meningkatkan upaya partisipasi masyarakat, pelestarian nilai sosial budaya masyarakat, keagamaan, dan ketenagakerjaan.

5. Tugas dan Fungsi Kepala Kewilayahan

Kepala kewilayahan atau sebutan lainnya berkedudukan sebagai unsur satuan tugas kewilayahan yang bertugas membantu Kepala Desa dalam pelaksanaan tugasnya di wilayahnya. Sedangkan untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Kepala kewilayahan/Kepala Dusun memiliki fungsi:

- Pembinaan ketentraman dan ketertiban, pelaksanaan upaya perlindungan masyarakat, mobilitas kependudukan, serta penataan dan pengelolaan wilayah;
- Mengawasi pelaksanaan pembangunan di wilayahnya;
- Melaksanakan pembinaan kemasyarakatan dalam meningkatkan kemampuan dan kesadaran masyarakat dalam menjaga lingkungannya;
- Melakukan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat dalam menunjang kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.³⁴

³⁴*Ibid.*, hlm. 186-187.

3. Kewenangan Desa

Penjelasan UU No. 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa pengaturan Desa berasaskan:

1. **Rekognisi**, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul;
2. **Subsidiaritas**, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa;
3. **Keberagaman**, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
4. **Kebersamaan**, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa;
5. **Kegotong royongan**, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa;
6. **Kekeluargaan**, yaitu kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa;
7. **Musyawarah**, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;

8. Demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa atau dengan persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin;
9. Kemandirian, yaitu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;
10. Partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan;
11. Kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran;
12. Pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa;³⁵
13. Keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan Desa.³⁶

Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Kewenangan Desa

³⁵Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Op.Cit., hlm. 213.

³⁶Lihat pasal 3 dan Penjelasan Umum UU No. 6 Tahun 2014, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Ibid., hlm. 214.

meliputi: a. Kewenangan berdasarkan hak asal usul;³⁷ b. Kewenangan lokal berskala Desa;³⁸ 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 Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁹

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa diatur dan diurus oleh Desa. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diurus oleh Desa.⁴⁰

Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

³⁷Kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul paling sedikit terdiri atas: a. Sistem organisasi masyarakat adat; b. Pembinaan kelembagaan masyarakat; c. Pembinaan lembaga dan hukum adat; d. Pengelolaan tanah kas desa; dan e. pengembangan peran masyarakat desa. Lihat penjelasan pasal 34 ayat (1) PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, *Ibid*.

³⁸Kewenangan lokal berskala Desa paling sedikit terdiri atas kewenangan: a. Pengelolaan tambatan perahu; b. Pengelolaan pasar desa; c. Pengelolaan tempat pemandian umum; d. Pengelolaan jaringan irigasi; e. pengelolaan lingkungan pemukiman masyarakat desa; f. Pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu; g. Pengembangan dan pembinaan sanggar seni dan belajar; h. Pengelolaan perpustakaan desa dan taman bacaan; i. Pengelolaan lumpung desa; j. Pengelolaan air minum berskala desa; dan k. Pembuatan jalan desa antar pemukiman ke wilayah pertanian. Lihat pasal 34 PP No. 43 ayat (2) Tahun 2014, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, *Ibid*.

³⁹Lihat Pasal 19 UU No. 6 Tahun 2014. Menurut Ketentuan Pasal 34 ayat (3) PP No. 43 Tahun 2014, Menteri dapat menetapkan jenis kewenangan desa sesuai dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan lokal, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, *Ibid*.

⁴⁰Lihat Pasal 20 dan 21 UU No. 6 Tahun 2014, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, *Ibid*.

Penugasan tersebut disertai biaya.⁴¹Penyelenggaraan kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa didanai oleh APB Desa, penyelenggaraan kewenangan lokal berskala Desa selain didanai oleh APB Desa, juga dapat didanai oleh APBN dan APBD. Penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh Pemerintah didanai oleh APBN yang dialokasikan pada bagian anggaran kementerian/lembaga dan disalurkan melalui satuan kerja perangkat daerah Kabupaten/Kota. Penyelenggaraan kewenangan Desa yang ditugaskan oleh Pemerintah Daerah didanai oleh APBD.⁴²

B. Struktur Organisasi Pemerintahan Desa

A. Struktur Organisasi Pemerintahan Desa

Pemerintah Desa merupakan lembaga perpanjangan Pemerintah pusat yang memiliki peran strategis untuk mengatur masyarakat yang ada di perdesaan demi mewujudkan pembangunan Pemerintahan. Berdasarkan perannya tersebut, maka diterbitkanlah peraturan-peraturan atau undang-undang yang berkaitan dengan Pemerintahan Desa yang mengatur Pemerintahan Desa, sehingga roda Pemerintahan berjalan dengan optimal.

Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, yang meliputi Sekretaris Desa dan lainnya. Struktur Organisasinya adalah sebagai berikut.

⁴¹Lihat Pasal 22 UU No. 6 Tahun 2014, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Ibid.

⁴²Pasal 90 PP No. 43 Tahun 2014, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Ibid., hlm. 215.

1. Kepala Desa

Kepala Desa adalah Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain yang dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Desa (UU RI No. 6 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat 3). Kepala Desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan Desa, dan pemberdayaan Desa (UU RI No. 6 Tahun 2014 Pasal 26 Ayat 1).

Kewajiban Kepala Desa menurut UU RI No. 6 Tahun 2014 Pasal 26 Ayat 4 adalah:

- Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika;
- Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- Menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
- Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- Melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusim korupsi, dan nepotisme;
- Menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
- Menyelenggarakan administrasi Pemerintahab Desa yang baik;
- Mengelola keuangan dan Aset Desa;

- Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
- Menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
- Mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
- Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
- Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- Memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

2. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokrasi (UU RI No. 6 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat 4 tentang UU Desa).

Fungsi BPD yang berkaitan dengan Kepala Desa yaitu (UU RI No. 6 Tahun 2014 Pasal 55) adalah:

- Membahas dan menyepakati rencana Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

3. Sekretaris

Sekretaris Desa merupakan perangkat Desa yang bertugas membantu Kepala Desa untuk mempersiapkan dan melaksanakan pengelolaan administrasi Desa, mempersiapkan bahan penyusunan laporan penyelenggaraan Pemerintah Desa. Fungsi Sekretaris Desa adalah:

- Menyelenggarakan kegiatan administrasi dan mempersiapkan bahan untuk kelancaran tugas Kepala Desa;
- Membantu dalam persiapan penyusunan Peraturan Desa;
- Mempersiapkan bahan untuk Laporan Penyelenggara Pemerintah Desa;
- Melakukan koordinasi untuk penyelenggaraan rapat rutin;
- Pelaksana tugas lain yang diberikan kepada Kepala Desa.

4. Pelaksana Teknis Desa

A. Kepala Urusan Pemerintahan (KAUR PEM)

Tugas Kepala Urusan Pemerintahan (KAUR PEM) adalah membantu Kepala Desa melaksanakan pengelolaan administrasi kependudukan, administrasi pertanahan, pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa, mempersiapkan bahan perumusan kebijakan penataan, kebijakan dalam penyusunan produk hukum Desa. Fungsi Kepala Urusan Pemerintahan adalah sebagai berikut:

- Melaksanakan administrasi kependudukan;

- Mempersiapkan bahan-bahan penyusunan perencanaan Peraturan Desa dan keputusan Kepala Desa;
- Melaksanakan kegiatan administrasi pertanahan;
- Melaksanakan kegiatan pencatatan monografi Desa;
- Mempersiapkan bantuan dan melaksanakan penataan kelembagaan masyarakat untuk kelancaran penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- Mempersiapkan bantuan dan melaksanakan kegiatan masyarakat yang berhubungan dengan upaya menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat dan pertahanan sipil;
- Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan kepada Desa.

B. Kepala Urusan Pembangunan (KAUR PEMBANGUNAN)

Tugas Kepala Urusan Pembangunan (KAUR PEMBANGUNAN) adalah membantu Kepala Desa mempersiapkan bahan perumusan kebijakan teknis pengembangan ekonomi masyarakat Desa, pengelolaan administrasi pembangunan, pengelolaan pelayanan masyarakat serta menyiapkan bahan usulan kegiatan dan pelaksanaan tugas pembantuan. Fungsi Kepala Urusan Pembangunan adalah:

- Menyiapkan bantuan-bantuan analisa dan kajian perkembangan ekonomi masyarakat;
- Melaksanakan kegiatan administrasi pembangunan;
- Mengelola tugas pembantuan;
- Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa.

C. Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat (KAUR KESRA)

Tugas Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat (KAUR KESRA) adalah membantu Kepala Desa untuk mempersiapkan bahan perumusan kebijakan teknis penyusunan program keagamaan, serta melaksanakan program pemberdayaan masyarakat dan sosial kemasyarakatan. Fungsi Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat adalah:

- Menyiapkan bahan dan melaksanakan program kegiatan keagamaan;
- Menyiapkan dan melaksanakan program perkembangan kehidupan beragama;
- Menyiapkan bahan dan melaksanakan program pemberdayaan masyarakat dan sosial kemasyarakatan;
- Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan Kepala Desa.

D. Kepala Urusan Keuangan (KAUR KEU)

Tugas Kepala Urusan Keuangan (KAUR KEU) adalah membantu Sekretaris Desa melaksanakan pengelolaan sumber pendapatan Desa, pengelolaan administrasi keuangan Desa dan mempersiapkan bahan penyusunan APB Desa, serta laporan keuangan yang dibutuhkan Desa.

Fungsi Kepala Urusan Keuangan adalah:

- Mengelola administrasi keuangan Desa;
- Mempersiapkan bahan penyusunan APB Desa;
- Membuat laporan pertanggungjawaban keuangan;

- Melaksanakan tugas lain yang diberikan Sekretaris Desa.

E. Kepala Urusan Umum (KAUR UMUM)

Tugas Kepala Urusan Umum (KAUR UMUM) adalah membantu Sekretaris Desa dalam melaksanakan administrasi umum, tata usaha dan kearsipan pengelolaan inventaris kekayaan Desa, serta mempersiapkan bahan rapat dan laporan. Fungsi Kepala Urusan Umum adalah:

- Melakukan pengendalian dan pengelolaan surat masuk dan surat keluar serta pengendalian kearsipam Desa;
- Melaksanakan pencatatan inventarisasi kekayaan Desa;
- Melaksanakan pengelolaan administrasi umum;
- Sebagai penyedia, penyimpan dan pendistribusi alat tulis kantor serta pemeliharaan dan perbaikan peralatan kantor;
- Mengelola administrasi perangkat Desa;
- Mempersiapkan bahan-bahan laporan;
- Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris Desa.

5. Pelaksanaan Kewilayahan

Kepala Dusun (KADUS)

Tugas Kepala Dusun (KADUS) adalah membantu Kepala Desa melaksanakan tugas dan kewajiban pada wilayah kerja yang sudah ditentukan sesuai dengan ketentuan yang sudah ditetapkan. Fungsi Kepala Dusun adalah:

- Membantu pelaksana tugas Kepala Desa di wilayah yang sudah ditentukan;
- Melaksanakan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan;
- Melaksanakan keputusan dan kebijakan yang ditetapkan oleh Kepala Desa;
- Membantu Kepala Desa melakukan kegiatan pembinaan dan kerukunan warga;
- Membina swadaya dan gotong royong masyarakat;
- Melakukan penyuluhan program Pemerintah Desa;
- Sebagai pelaksana tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa.⁴³

C. Peraturan Hukum di Tingkat Desa

1. Penyusunan Peraturan Desa

Penyusunan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa, seperti kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa, kewenangan yang diperoleh melalui Peraturan perundang-undangan di atasnya sebagai urusan Desa, penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan dan urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Desa,

⁴³<http://www.keuangedesa.com/2017/04/struktur-organisasi-dan-administrasi-desa/>. Diakses terakhir tanggal 21 Maret 2019, Jam 14.15 WIB.

yang tentu saja dalam penyusunannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Keterbatasan pengaturan tentang mekanisme pembentukan peraturan Desa didalam UU No. 32 Tahun 2004 akhirnya diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa. Dalam Pasal 55 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 ditegaskan bahwa:

1. Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa.
2. Peraturan Desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
3. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.
4. Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2006 Pasal 3, ditentukan jenis peraturan perundang-undangan pada tingkat Desa meliputi:

- a.) Peraturan Desa; b.) Peraturan Kepala Desa; dan c.) Keputusan Kepala Desa.⁴⁴

⁴⁴Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Op.Cit., hlm. 252.

Menurut UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa.

Sebagai sebuah produk politik, Peraturan Desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa. Masyarakat Desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa Dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa.⁴⁵

Peraturan Desa yang mengatur kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan Peraturan Desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat Desa setempat mengingat Peraturan Desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat Desa.

Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa. Selain Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat Desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa.

⁴⁵*Ibid.*, hlm. 253.

Jenis Peraturan yang ada di Desa, selain Peraturan Desa adalah Peraturan Kepala Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa. Peraturan Kepala Desa adalah Peraturan pelaksanaan dari Peraturan Desa. Adapun Peraturan Bersama Kepala Desa adalah Peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dari 2 (dua) Desa atau lebih yang melakukan kerja sama antar Desa. Peraturan Bersama Kepala Desa tersebut merupakan perpaduan kepentingan Desa masing-masing dalam kerja sama antar Desa.⁴⁶

Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 83 ditegaskan, Rancangan Peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa. BPD dapat mengusulkan rancangan peraturan Desa kepada Pemerintah Desa. Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa untuk mendapatkan masukan. Rancangan Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD.

Rancangan Peraturan Desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan BPD kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal kesepakatan. Rancangan Peraturan Desa wajib ditetapkan oleh Kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Peraturan Desa dari pimpinan BPD. Peraturan Desa dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh

⁴⁶Lihat Pasal 70 UU No. 6 Tahun 2014, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, *Ibid.*, hlm. 254.

Sekretaris Desa. Peraturan Desa yang telah diundangkan disampaikan kepada Bupati/Walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah diundangkan. Peraturan Desa wajib disebarluaskan oleh Pemerintah Desa.⁴⁷

2. Kedudukan Hukum Peraturan Desa

Meskipun Peraturan Desa sudah tidak muncul di dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan setelah lahirnya UU No. 12 Tahun 2011, namun keberadaannya diatur secara tegas dalam UU No. 32 Tahun 2004. Dengan demikian, status hukum Peraturan Desa tetap mengikat secara yuridis karena mendapatkan atribusi kewenangan dari UU No. 32 Tahun 2004. Di samping itu, UU No. 12 Tahun 2011 tetap mengakui keberadaan Peraturan Desa sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 8 ayat (2), yang menyatakan peraturang perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dalam konteks UU No. 12 Tahun 2011, hierarki peraturan perundang-undangan tidak lagi semata-mata didasarkan hierarki struktural, tetapi juga dianut hierarki fungsional, sehingga secara fungsional Peraturan Desa bukan produk hukum yang dilarang atau menjadi barang haram, tetapi tetap diakui keberadaannya dan memiliki daya ikat hukum. *Kedua*, dihapuskannya Peraturan Desa dari hierarki peraturan perundang-undangan tidak menimbulkan implikasi terhadap penyelenggaraan

⁴⁷Lihat Pasal 84 PP No. 43 Tahun 2014, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, *Ibid.*, hlm. 260.

Pemerintahan Desa, karena BPD tetap dapat membentuk Peraturan Desa atas dasar perintah dari UU No. 32 Tahun 2004 khususnya pasal 209 serta Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005.⁴⁸

3. Pengawasan Terhadap Peraturan Desa

Setelah berlakunya UU No. 6 Tahun 2014 dalam Pasal 69 ditentukan, bahwa jenis Peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa, dan Peraturan Kepala Desa. Peraturan-peraturan di Desa tersebut dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Adapun berkenaan dengan pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Desa ataupun Peraturan Desa ditentukan dalam Pasal 69 UU No. 6 Tahun 2014 sebagai berikut:

- (4) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa.
- (5) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota.

⁴⁸*Ibid.*, hlm. 270.

- (6) Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Kepala Desa wajib memperbaikinya.
- (7) Kepala Desa diberi waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi.
- (8) Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.
- (9) Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa.
- (10) Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa.
- (11) Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh Sekretaris Desa.
- (12) Dalam pelaksanaan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya.⁴⁹

D. Tinjauan Umum Mengenai Musyawarah, Kekuasaan, Dan Pemerintahan Dalam Islam

1. Makna Musyawarah

⁴⁹*Ibid.*, hlm. 276-277.

Kata musyawarah berasal dari kata *syura*. Kata itu tercantum di dalam Al-Qur'an surat 48 : 38 yang berbunyi : “*wa amruhum syura bainahum*”, artinya : “masalah mereka selesaikanlah dengan cara bermusyawarah diantara mereka.”⁵⁰

Di dalam Al-Qur'an surat 3 : 159 disebutkan suatu ketentuan sebagai berikut : “*wa syawirhum fil amri.....*”, yang artinya berarti (kurang lebih) : “dan bermusyawarahlah dengan mereka mengenai semua masalah (kemasyarakatan) mereka.” Ayat-ayat Al-Qur'an tersebut di atas mengandung pengertian dasar tentang musyawarah, dan merupakan garis-garis hukum yang mengandung perintah kepada orang-orang mukmin.⁵¹

Musyawarah, pada hakekatnya, adalah suatu acara pengambilan keputusan (*decision making*) mengenai semua masalah kemasyarakatan yang dihadapi oleh umat Islam. Musyawarah itu dilakukan dengan mendengar pendapat semua pihak, kemudian dilakukan konsultasi dengan semua peserta mengenai pendapat-pendapat yang dikemukakan dalam permusyawaratan itu. Melalui konsensus atau kesepakatan bersama diambillah suatu keputusan atas pendapat yang paling sesuai dengan kemaslahatan atau kepentingan umat (Dr. S. Waqar A Hus'aini, 1983 : 220).⁵²

Di dalam musyawarah, yang dipentingkan adalah *gagasan* atau pemikiran yang berkembang di dalam forum. Oleh karena itu pula siapa yang menjadi pencetus gagasan atau pemikiran tidaklah menjadi persoalan. Isi dan

⁵⁰Departemen Agama RI, *Islam Untuk Disiplin Ilmu Hukum, Sosial Dan Politik, Buku Daras Pendidikan Agama Islam Pada Perguruan Tinggi Umum*, Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, Jakarta, 1998, hlm. 88.

⁵¹*Ibid*

⁵²*Ibid.*, hlm. 90.

nilai gagasan itulah yang diperhatikan. Apabila nilai gagasan itu sesuai dan bermanfaat untuk kepentingan bersama, gagasan itu patut diterima dan diakui kebenarannya oleh yang lain. Sikap tersebut merupakan pernyataan kebulatan pendapat atau kebulatan kehendak dari seluruh masyarakat (Mohammad Koesnoe, 1971 : 59), setelah dilakukan pembahasan antara sesama anggota , dengan tujuan mencari dan menentukan segi-segi persamaan pendapat dengan membuang perbedaan-perbedaan pandangan yang tidak bermanfaat.

Di dalam musyawarah, pemungutan suara tidak diperlukan, karena tujuan musyawarah bukanlah untuk mencapai kemenangan suatu golongan mayoritas terhadap golongan minoritas, akan tetapi musyawarah bertujuan untuk memperoleh kebulatan pandangan dan kesepakatan bersama dalam rangka mewujudkan kepentingan dan kesejahteraan bersama.⁵³

2. Makna Kekuasaan

Di dalam ajaran Islam, kekuasaan berasal dari Allah, oleh karena itu, seperti halnya dengan harta kekayaan dan ilmu pengetahuan, kekuasaan merupakan salah satu *amanah* atau *titipan* dari Allah kepada Manusia sesuai dengan *fungsi* Manusia, yang diciptakan Allah sebagai *Khalifah*-Nya di bumi (Q.S Al-An'am : 165) “*Dan dialah yang menjadikan kamu penguasa-penguasa di Bumi dan Dia meninggikan sebahagian kamu atau sebahagian (yang lain) beberapa derajat, untuk mengujimu tentang apa yang diberikan-*

⁵³*Ibid.*, hlm. 92.

Nya kepadamu. Sesungguhnya Tuhanmu amat cepat siksaan-Nya dan sesungguhnya Dia Maha pengampun lagi Maha penyayang”.

Dan oleh karena itu ia berkewajiban untuk melaksanakan hukum-hukum yang telah ditetapkan oleh Allah di dalam Al-Qur’an dan yang telah dipraktekkan Nabi Muhammad dalam kehidupan beliau.⁵⁴

Kekuasaan adalah suatu karunia Allah yang merupakan suatu amanah kepada Manusia untuk dipelihara dengan sebaik-baiknya dan dipergunakan dengan sebaik-baiknya pula sesuai dengan prinsip-prinsip dasar yang telah ditetapkan dalam Al-Qur’an, Sunnah Rasul dan Al-Ra’yu yang kelak harus dipertanggungjawabkan dihadapan Allah (A. Rahman Zainuddin, 1984 : 191-192).

Karena kekuasaan itu adalah *amanah* atau *titipan* dari Allah (Al-Qur’an surat An-Nisa : 58) “*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat”.*

Maka orang yang kebetulan diserahi amanah tersebut terikat kepada ketentuan-ketentuan hukum yang telah digariskan oleh ajaran Islam.⁵⁵

Sesuai dengan makna kekuasaan yang merupakan amanah Allah tersebut, maka penggunaan kekuasaan itu tidak boleh menyimpang dari ketentuan-ketentuan Al-Qur’an dan Sunnah yaitu kaidah-kaidah pokok dalam

⁵⁴*Ibid.*, hlm. 109.

⁵⁵*Ibid.*, hlm. 110.

ketatanegaraan Islam antara lain sebagaimana diatur dalam Al-Qur'an surat An-Nisa : 59 *"Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul(Nya), dan ulil Amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur'an) dan rasul (Sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya"*. Serta Al-Qur'an surat Asy-Syura : 28 *"Dan dialah yang menurunkan hujan sesudah mereka berputus asa dan menyebarkan rahmatNya, dan dialah yang Maha Pelindung lagi Maha Terpuji"*.⁵⁶

Kekuasaan haruslah berfungsi sebagai alat untuk menegakkan hukum-hukum Allah, sebagaimana yang telah digariskan di dalam Al-Qur'an dan Sunnah Rasul. Apabila penguasa tidak menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan tersebut maka ancaman Al-Qur'an terhadapnya sangat keras sekali. Penguasa yang demikian disebut *kafir, fasiq atau dzalim* (Al-Qur'an surat Al-Maidah : 4 *"Mereka menanyakan kepadamu : "Apakah yang dihalalkan bagi mereka?"". Katakanlah : "Dihalalkan bagimu yang baik-baik dan (buruan yang ditangkap) oleh binatang buas yang telah kamu ajar agar dengan melatihnya untuk berburu; kamu mengajarnya menurut apa yang telah diajarkan Allah kepadamu. Maka makankan dari apa yang ditangkapnya untukmu, dan sebutlah nama Alla atas binatang buas itu (waktu melepaskannya). Dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah*

⁵⁶*Ibid.*, hlm. 112.

amat cepat hisabNya”. Dan tempat mereka kelak di akhirat adalah neraka jahanam.⁵⁷

3. Prinsip-Prinsip Dasar Pemerintahan Dalam Islam

Al-Qur’an dan Sunnah Rasul telah menngariskan prinsip-prinsip dasar yang bersifat umum tentang kekuasaan dan pemerintahan. Prinsip-prinsip dasar tersebut antara lain *musyawarah, persamaan dan keadilan hukum, keadilan sosial, kebebasan dan kemerdekaan, perlindungan jiwa dan harta penduduk, pengawasan rakyat dan lain-lain*.⁵⁸

Tentang bagaimana cara melaksanakan prinsip-prinsip dasar itu, Al-Qur’an dan Sunnah Rasul sepenuhnya menyerahkan kepada al Ra’yu (akal pikiran) manusia sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa Al-Qur’an dan Sunnah Rasulullah. Itulah sebabnya, maka baik di dalam Al-Qur’an maupun di dalam Sunnah Rasul tidak ada suatu ketentuan yang mengatur bentuk Pemerintahan dan bentuk Negara serta mekanisme Pemerintahan untuk melaksanakan kekuasaan itu. Karena hal ini dipandang sebagai masalah teknis pelaksanaan saja yang selalu dapat disesuaikan dengan keadaan tempat, waktu, watak dan kebutuhan manusia.⁵⁹

⁵⁷*Ibid.*

⁵⁸*Ibid.*, hlm. 114.

⁵⁹*Ibid.*, hlm. 114-115.