



# HUKUM PEMERINTAHAN DESA



**Dr. Ramlan, S.H. M.Hum**, dilahirkan pada tanggal 5 Mei 1971, di Desa Sei Lama Kec. Simpang Empat, Kab. Asahan Sumatera Utara. Putra ke-8 (delapan) dari pasangan Alm. Mijo dan Almh. Syariah.

Aktivitas sebagai Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, beralamat di Jln. Kapt. Muchtar Basri No. 3 Medan. Menyelesaikan pendidikan tingkat dasar hingga SMA di Asahan. Selanjutnya melanjutkan jenjang pendidikan tinggi S.1. pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, dengan jurusan Hukum Perdata (tahun tamat 1996). Memperoleh Beasiswa Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi melanjutkan S.2 di Sekolah Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, (tahun tamat 2005), dan kembali memperoleh Beasiswa Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi melanjutkan S.3 di Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung (tahun tamat 2014).

**Eka NAM Sihombing**, Lahir di Medan, 11 November 1979. S1 Ilmu Hukum USU ( Selesai 2003 ), S2 SPS Ilmu Hukum USU ( Selesai 2008), S3 Ilmu Hukum USU ( Selesai 2020 ).

Saat ini menjabat sebagai Koordinator Perancang Peraturan Perundang - Undangan pada Kanwil Kemenkumham Sumatera Utara Mengajar di Fakultas Hukum UMSU Medan, S2 Ilmu Hukum USU Medan. Pengurus Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah (Divisi Regulasi dan Pemerintahan Daerah 2018 - 2022), Anggota Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia 2019 - sekarang, Wakil Ketua Himpunan Peneliti Indonesia Sumatera Utara 2019 - Sekarang, Editor In Chief Nomoi Law Review - PUSKASI UMSU 2019 - sekarang, Anggota Dewan Redaksi Jurnal HAM Balitbangkumham Kemenkumham RI, Reviewer pada berbagai jurnal ilmiah.



ENAM MEDIA

PENERBIT ENAM MEDIA  
Jl. Binjai KM. 5.3 No. 202A  
Kel. Seiokambing C II - Medan Helvetia  
redaksi.enammedia@gmail.com  
+62 852-6336-9603  
enammedia.com

ISBN 978-623-6048-02-3



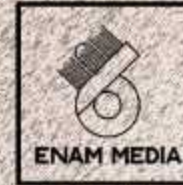
9 786236 048023



## HUKUM PEMERINTAHAN DESA



Dr. Ramlan SH, M. Hum  
Dr. Eka N. A. M. Sihombing SH, M. Hum



# HUKUM PEMERINTAHAN DESA



Dr. Ramlan, SH, M.Hum  
Dr. Eka N. A. M. Sihombing, SH, M. Hum

# **Hukum Pemerintahan Desa**



Ramlan  
Eka NAM Sihombing

# **Hukum Pemerintahan Desa**

Enam Media  
Medan 2021

## **Hukum Pemerintahan Desa**

Hak Cipta © April 2021

Dilarang Memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Ukuran: 15,5 cm x 23 cm, hlm: x + 86

### **Penulis:**

Ramlan

Eka NAM Sihombing

### **Editor:**

Erwin Asmadi

**ISBN: 978-623-6048-02-3**

Cover: Marwan Efendy Nasution

Layout: Tim Enam Media

Penerbit:

Enam Media

Jl. Binjai Km. 5,5 No. 202A Medan, Sumatera Utara

Email: [redaksi.enammedia@gmail.com](mailto:redaksi.enammedia@gmail.com)

Website: [www.enammedia.com](http://www.enammedia.com)

### **Anggota IKAPI**

Distributor:

CV. EnamMedia

# PENGANTAR PENULIS

Puji dan syukur dipanjatkan kehadirat Allah swt yang dengan rahmat dan hidayah-Nya, Buku dengan judul “Hukum Pemerintahan Desa” ini dapat diselesaikan dengan baik.

Dalam Buku ini Penulis mencoba menjabarkan terkait dengan Pemerintahan Desa di Indonesia, mulai dari Pengertian dan Jenis Desa baik jenis desa berdasarkan peraturan perundang-undangan maupun jenis desa berdasarkan perkembangan masyarakat. Selain itu, dibahas juga sejarah pengaturan desa dalam peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia, bagaimana struktur pemerintahan desa, juga bagaimana proses pemilihan dan pemberhentian kepala desa serta terakhir dibahas mengenai produk hukum yang ada di desa yaitu peraturan desa.

Penulisan buku ini tidak mungkin tercapai tanpa dukungan dari berbagai pihak, terutama keluarga. Oleh karena itu, Penulis sampaikan terimakasih kepada semua pihak yang mendukung agar terselesaikannya buku ini.

Penulis sadar masih banyak hal yang harus terus diperbaiki

dalam buku ini. Oleh karena itu, Penulis sangat mengharapkan kritik dan saran untuk perbaikan buku ini ke depan. Akhirnya Penulis berharap buku ajar ini bisa memberikan sumbangsih bagi perkembangan Hukum Pemerintahan Desa.

Medan, 1 April 2021

# DAFTAR ISI

Pengantar Penulis --- v  
Daftar Isi --- vii

## BAB I PENGERTIAN DAN JENIS DESA --- 1

A. Pengertian Desa --- 1

B. Jenis – Jenis Desa --- 4

1. Jenis Desa berdasarkan Peraturan Perundang-undangan --- 4

a) Desa Biasa --- 5

b) Desa Adat --- 6

c) Desa Swadaya --- 9

d) Desa Swakarya --- 9

e) Desa Swasembada --- 10

2. Jenis Desa berdasarkan Perkembangan Masyarakat --- 11

a) Desa Tradisional --- 11

b) Desa Wisata --- 13

c) Desa Kampung Inggris --- 13

d) Desa Perkebunan --- 13

e) Desa Agraris --- 13

- f) Desa Nelayan --- 13
- g) Desa Hasil Industri --- 13

## BAB II SEJARAH PENGATURAN DESA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN --- 14

- A. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri --- 14
- B. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah --- 16
- C. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah --- 18
- D. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia --- 20
- E. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa --- 23
- F. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah --- 28
- G. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Desa --- 32
- H. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa --- 35

## BAB III STRUKTUR PEMERINTAHAN DESA --- 39

- A. Kewenangan Desa --- 39
- B. Kepala Desa --- 41
- C. Perangkat Desa --- 44
- D. Badan Permusyawaratan Desa --- 46

## BAB IV PEMILIHAN DAN PEMBERHENTIAN KEPALA DESA -- - 53

- A. Pelaksanaan Demokrasi di Desa --- 53
- B. Pemilihan Kepala Desa --- 57
- C. Pengaturan tentang Domisili dalam Pemilihan Kepala Desa --- 62
- D. Pemberhentian Kepala Desa --- 66

BAB V PRODUK HUKUM DESA --- 68

A. Peraturan Desa sebagai Peraturan Perundang-undangan --- 68

B. Proses Pembentukan Peraturan Desa --- 73

C. Pengujian Peraturan Desa --- 76

DAFTAR PUSTAKA --- 78

GLOSARIUM --- 82

INDEKS --- 84



## BAB I

# Pengertian & Jenis Desa

### A. Pengertian Desa

Istilah “Desa” secara etimologi berasal dari kata “Swadesi” yang berarti wilayah, tempat, atau bagian yang mandiri dan otonom.<sup>1</sup> “Desa” di Indonesia pertama kali ditemukan oleh Mr. Herman Warner Muntinghe, seorang Belanda anggota Raad van Indie pada masa penjajahan kolonial Inggris, yang merupakan pembantu Gubernur Jenderal Inggris yang berkuasa pada tahun 1811 di Indonesia. Dalam sebuah laporannya tertanggal 14 Juli 1817 kepada pemerintahnya disebutkan tentang adanya desa-desa di daerah-daerah pesisir utara Pulau Jawa. Dan di kemudian hari ditemukan juga desa-desa di kepulauan luar Jawa yang kurang lebih sama dengan desa yang ada di Jawa.<sup>2</sup>

Proses transformasi atau perubahan pada pemerintahan desa sebagai akibat berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, berdampak terhadap perubahan terhadap struktur dan perubahan terhadap tindakan sosial yang dilakukan oleh komunitas di dalam struktur

---

<sup>1</sup> Eka N.A.M. Sihombing, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2020, hal. 155.

<sup>2</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984, *Desa*, Pn Balai Pustaka, Cetakan Pertama Jakarta, hal. 36

pemerintahan. Jadi, perubahan sebagaimana yang diharapkan oleh kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah harus didukung secara insitusal maupun secara individual dan sosial. Hal tersebut terkait dengan kedudukan pemerintahan desa sebagai salah satu unsur dari sistem sosial.

Sebuah desa 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.<sup>3</sup> Secara eksplisit dapat kita liat dalam Undang-Undang mengenai pengertian desa, yang dimana terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, menyatakan bahwa: “Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yg memiliki batas wilayah yg 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”.

Desa dalam arti lain adalah bentuk kesatuan administratif yang disebut juga Kelurahan. Dengan demikian, di dalam kota juga dikenal sebutan desa. Pengertian desa seperti itu diperkenalkan oleh pemerintah Republik Indonesia setelah masa kemerdekaan dan berlaku di seluruh Indonesia. Menurut Kartohadikoesoemo (1965), desa dalam arti administratif adalah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Sebutan desa sebagai kesatuan administratif di luar Jawa dan Bali dapat beraneka ragam seperti gampong (Aceh), huta (Tapanuli), nagari (Sumatra Barat), marga (Sumatra Selatan), wanus (Sulawesi Utara), dusun dati (Maluku), dasan (Lombok) dan kampong (Sumbawa).<sup>4</sup>

Dari pengertian dasar di atas mengenai desa, ada beberapa ahli berpendapat mengenai pengertian sebuah desa, diantaranya:

1. Menurut Rahardjo, Desa adalah sebuah komunitas yang selalu dikaitkan dengan kebersahajaan, keterbelakangan,

---

<sup>3</sup> R.Bintarto, 1986, *Desa-Kota*, Bandung: Alumni, 1986, hal. 11

<sup>4</sup> Kartohadikoesoemo, S., 1965, “*Desa*”, Sumur, Bandung. hal. 55

tradisionalisme, subsistensi, dan keterisolasian.<sup>5</sup>

2. Menurut H.A.W. Widjaja, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa.<sup>6</sup>
3. Mashuri Maschab membagi pengertian desa menjadi 3 (tiga) penafsiran, yaitu pengertian secara sosiologis, di mana desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup secara sederhana. Pengertian secara ekonomi, desa adalah suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam di sekitarnya. Dan pengertian secara politik, desa adalah suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara.<sup>7</sup>
4. Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, desa adalah sebuah badan hukum dalam pengertian abstrak, yang berlandaskan pada kedaulatan rakyat dan berhak untuk menentukan hidup matinya sendiri, menentukan besar-kecilnya sendiri, mengatur dan mengurus pemerintahan dan rumah tangganya sendiri, dan berhak mempunyai harta benda dan sumber keuangan sendiri termasuk hak atas tanah dengan airnya, gunungnya, dan jurangnya.<sup>8</sup>
5. Poerwadarminta: desa dapat berarti (1) sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan, (2) kampung, dusun atau udik dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota, (3) tempat, tanah, dan daerah. Pedesaan berarti daerah permukiman penduduk yang sangat dipengaruhi oleh kondisi tanah, iklim, dan air sebagai syarat penting terwujudnya pola kehidupan agraris penduduk di tempat itu.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Jefri S. Pakaya, "Pemberian Kewenangan pada Desa dalam Konteks Otonomi Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 1, Maret 2016, hlm. 75.

<sup>6</sup> H.A.W. Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal. 3.

<sup>7</sup> Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, PolGov Fisipol UGM, Yogyakarta, 2013, hal. 1.

<sup>8</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hal. 205 – 206.

<sup>9</sup> Poerwadarminta, W.J.S., 1976, "*Kamus Umum Bahasa Indonesia*", Diolah Kembali Oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, Pn. Balai Pustaka, Jakarta. Hal 35

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, dapat ditarik beberapa ciri umum desa, yaitu:<sup>10</sup>

1. Desa umumnya terletak di atau sangat dekat dengan pusat wilayah usaha tani (sudut pandang ekonomi);
2. Dalam wilayah itu, pertanian merupakan kegiatan otonomi dominan;
3. Faktor penguasaan tanah menentukan corak kehidupan masyarakatnya;
4. Tidak seperti di kota ataupun kota besar yang penduduknya sebagian besar merupakan pendatang, populasi penduduk desa lebih bersifat “terganti dari diri sendiri”;
5. Kontrol sosial lebih bersifat informal, dan interaksi antara warga desa lebih personal dalam bentuk tatap muka; dan
6. Mempunyai tingkat homogenitas yang relatif tinggi dan ikatan sosial relatif lebih ketat daripada kota.

## **B. Jenis-Jenis Desa**

### **1. Jenis Desa berdasarkan Peraturan Perundang-undangan**

Di seluruh Indonesia dewasa ini tercatat berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan.<sup>11</sup> Desa-desa tersebut dapat dibedakan antara desa biasa dan desa adat. Karena itu, ada dua konsep masyarakat yang di lapangan biasa dibedakan satu dengan yang lain, yaitu (i) masyarakat desa, dan (ii) masyarakat adat. Dalam Penjelasan Umum UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa diuraikan sebagai berikut: “Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa. Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan

---

<sup>10</sup> Suhartono, dkk., *Politik Lokal Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hal. 14.

<sup>11</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (Tln-Ri) Nomor 5495. Menurut Data Kementerian Dalam Negeri, Jumlah Desa Di Seluruh Indonesia Tercatat 65.189 Buah.

masyarakat lokal yang dipelihara secara turuntemurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul.”

Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Namun terdapat perbedaannya dalam pelaksanaan yaitu seperti hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli. Setelah melalui perjuangan panjang akhirnya lahirlah Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-undang ini mengakomodir eksistensi desa dan desa adat. Diakui, meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. Untuk melihat penjabar lebih lanjut mengenai desa dan desa adat, dapat kita lihat seperti dibawah ini.

#### **a) Desa Biasa**

Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa,<sup>12</sup> mendefinisikan 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

---

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 1 Angka 1

asal usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keseluruhan hal-hal mendasar yang terkait dengan konstruk pemerintahan desa, tentu berimplikasi terhadap kehidupan masyarakat desa, tetapi disadari bahwa kehidupan desa berada dalam keterhimpitan permasalahan struktur pemerintahan desa, kehidupan perekonomian, dan keterbatasan sumber daya manusia, dan walaupun kehidupan desa memiliki permasalahan itu, ternyata kehidupan desa masih memiliki salah satu keunggulan, yaitu tradisi masyarakat desa serta kultur sosial dan politik menjadi modal sosial (sosial capital) untuk bertahan dalam menghadapi berbagai masalah dan kepentingan dari supra desa.

Gerakan perubahan hukum di Indonesia dengan menggunakan pluralisme hukum sebagai pijakan, telah melangkah cukup jauh. Salah satunya adalah dengan diakuiinya hak-hak masyarakat adat, termasuk hukumnya dalam konstitusi. Peraturan yang mengabsahkan berlakunya hukum adat, di antaranya: Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pemberdayaan dan Pelestarian Serta Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan-kebiasaan Masyarakat, dan Lembaga Adat di Daerah. Undang-undang Dasar 1945 Amandemen, hukum adat diakui sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18B ayat (2) yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

## **b) Desa Adat**

Dalam perkembangan desa dalam hubungannya dengan desa adat ini, seperti diuraikan dalam Penjelasan Umum UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, dapat dikemukakan adanya beberapa variasi. Ada Desa Adat yang berubah menjadi lebih dari 1 (satu) Desa Adat. Ada 1 (satu) Desa Adat yang berubah menjadi Desa. Ada pula lebih dari 1 (satu) Desa Adat menjadi 1 Desa; atau 1 (satu) Desa Adat yang sekaligus juga berfungsi sebagai 1 (satu) Desa/Kelurahan. Oleh karena itu, Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 memungkinkan terjadinya

perubahan status dari Desa atau kelurahan menjadi Desa Adat sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta atas prakarsa 3 masyarakat sendiri. Demikian pula, status Desa Adat dapat berubah menjadi Desa/kelurahan atas prakarsa masyarakat.<sup>13</sup>

Ahli hukum adat mengajukan pandangan bahwa ada dua klasifikasi pokok yaitu, prinsip hubungan kekerabatan atau genealogis, dan prinsip hubungan tinggal dekat atau teritorial. Ahli antropologi, Koentjaraningrat menambahkan bahwa masih ada dua prinsip hubungan lain yaitu, prinsip tujuan khusus, dan prinsip hubungan yang dating dari atas (raja, pemerintah). Prinsip tujuan khusus, misalnya kebutuhan yang disebabkan oleh faktor ekologis terutama yang berhubungan dengan teknik pertanian. Secara historis prinsip hubungan desa-desa di Indonesia jarang bersifat tunggal, tetapi sering bersifat ganda.

Desa adat sebagai masyarakat yang mempunyai tata susunan asli yang sudah lama ada dan sangat perlu dijaga dan dilestarikan eksistensinya. Pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7) UUD 1945, tetapi kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan. Desa adat menjadi perhatian khusus pemerintah sebagai sarana menumbuh kembangkan dan melestarikan kearifan lokal, adat istiadat dan nilai-nilai budaya masyarakat Indonesia.

Untuk memenuhi persyaratan dalam membentuk desa adat, maka syarat yang harus dipenuhi, diantaranya:

- a. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat;
- c. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan

---

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Masyarakat Desa (Piagam Tanggungjawab Dan Hak Asasi Warga Desa)*, artikel, Hal 2

Republik Indonesia.

- d. Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang masih hidup
- e. harus memiliki wilayah dan paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur adanya:
- f. masyarakat yg warganya memilikiperasaan bersama dalam kelompok;
- g. pranata pemerintahan adat;
- h. harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau
- i. perangkat norma hukum adat.

Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dgn perkembangan msyat apabila:

- a. Keberadaannya telah diakui berdasarkan Undang-Undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik UU yg bersifat umum maupun bersifat sektoral;
- b. substansi hak tradisional tst diakui dan dihormati oleh warga kesatuan msyt yg bersangkutan dan msyt yg lebih luas serta tdk bertentangan dgn HAM.

Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dgn prinsip NKRI

- a. tidak mengancam kedaulatan dan integritas NKRI;
- b. substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dgn ketentuan peraturan Per undang-ndangan.

Penetapan Desa Adat untuk pertama kalinya berpedoman pada ketentuan khusus sebagaimana diatur dalam Bab XIII Undang-Undang ini. Pembentukan Desa Adat yang baru berpedoman pada ketentuan sebagaimana diatur dalam Bab III Undang-Undang ini. Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud di atas, yang menjadi acuan utama adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yaitu:<sup>14</sup>

- a. Putusan Nomor 10/PUU-1/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten

---

<sup>14</sup> *Ibid*

Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam;

- b. Putusan Nomor 31/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual Di Provinsi Maluku;
- c. Putusan Nomor 6/PUU-VI/2008 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan; dan
- d. Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Pasal 11 ayat (1) Permendagri No. 84/2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa: Desa Swadaya, Desa Swakarya, Desa Swasembada.

#### **a. Desa Swadaya**

Ada beberapa ciri dari desa swadaya, yaitu:

1. Mata pencaharian penduduk masih sangat bergantung pada alam;
2. Bersifat subsistence farming (untuk pemenuhan kebutuhan sendiri);
3. Administrasi desa masih kurang baik;
4. Lembaga desa belum berfungsi bahkan belum ada;
5. Pendidikan dan kesehatan masih rendah;
6. Akses menuju desa sangat sulit;
7. Masih memegang adat istiadat dengan patuh.

Desa Swadaya merupakan Desa Adat, sehingga perubahan sosial masyarakat ditentukan oleh budaya atau kebiasaan masyarakat tradisional. Menurut Ps1. 11 ayat 5 Permendagri. No. 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa, unit organisasi yang harus dimilikinya ialah unit urusan berjumlah 2 (dua) dan 2 (dua) seksi.

#### **b. Desa Swakarya**

Desa Swakarya merupakan desa yang mulai berkembang dan akan menuju desa Swasembada karena dilihat dari pengelolaan pariwisata yang dilakukan sudah semakin diperhatikan dan tentunya potensidesa maju apabila diolah dengan baik. Saat ini juga, banyak masyarakat Desa Ambengan yang beralih profesi yang sebelumnya menjadi petani kemudian menjadi wirausaha, seniman, dan ikut

tergabung dalam kelompok sadar wisata (POKDARWIS).<sup>15</sup>

Keadaan desa sudah lebih maju dibandingkan desa swadaya. Masyarakatnya sudah mampu menjual kelebihan hasil produksi ke daerah lain, selain untuk memenuhi kebutuhan sendiri. Ciri-cirinya:

1. Kebiasaan atau adat istiadat sudah tidak mengikat penuh.
2. Sudah mulai menggunakan alat-alat dan teknologi
3. sudah tidak terisolasi lagi walau letaknya jauh dari pusat perekonomian.
4. Telah memiliki tingkat perekonomian, pendidikan, jalur lalu lintas dan prasarana lain.
5. Jalur lalu lintas antara desa dan kota sudah agak lancar.

### **c. Desa Swasembada**

Desa Swasembada merupakan Desa yang setingkat lebih maju dari Desa Swakarya, di mana adat istiadat masyarakat sudah tidak mengikat. Begitu pula dengan hubungan antar manusia yang sudah bersifat rasional. Mata pencarian penduduk sudah beragam dan bergerak ke sektor tertier. Teknologi baru sudah benar-benar dimanfaatkan di bidang pertanian sehingga produktivitasnya tinggi yang diimbangi dengan prasarana desa yang cukup. Desa yg sdh mampu mengembangkan semua potensi yg dimiliki secara optimal.

Adapun ciri-cirinya ialah:

1. Kebanyakan berlokasi di ibukota kecamatan.
2. Penduduknya padat-padat.
3. Tidak terikat dengan adat istiadat
4. Telah memiliki fasilitas-fasilitas yang memadai dan lebih maju dari desa lain.

Perkembangan ekonominya telah mengarah pada kegiatan regional dan nasional, minimal desa ini telah memiliki empat faktor strategis meliputi:

1. Prakarsa hasil produksi yang merangsang.
2. Teknik – teknik produksi yang selalu berubah-ubah sesuai dengan penemuan-penemuan baru.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Adella Sari Br Sitepu, dkk, Dinamika Perkembangan Desa Wisata Ambengan, *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial* Volume 5, Number 2, Desember 2019, Hal 109-110

<sup>16</sup> Arif Zainuddin, Model Kelembagaan Pemerintahan Desa, *Jurnal Ilmu Pemerintahan: Kajian Ilmu Pemerintahan Dan Politik Daerah*, Hal. 341

3. Kemudahan akses transportasi dan akses komunikasi.

Dan Desa Swasembada memiliki norma yang melekat pada desa, norma tersebut antara lain:

1. Mata pencaharian di sektor tersier, yaitu sebagian besar penduduk bergerak di bidang perdagangan dan jasa.
2. Hasil desa yaitu, jumlah dari seluruh produksi desa yang dinyatakan dalam nilai rupiah di bidang pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, kerajinan atau industri kecil, perdagangan dan jasa sudah tinggi.
3. Adat istiadat dan kepercayaan penduduk sudah tidak mengikat lagi.
4. Kelembagaan dan pemerintahan desa sudah efektif baik dalam tugas dan fungsinya. Pembangunan pedesaan sudah direncanakan dengan sebaikbaiknya.
5. Pendidikan dan keterampilan penduduk tingkatnya sudah tinggi, lebih dari 60% penduduk telah menamatkan sekolah dasar.
6. Swadaya atau gotong royong masyarakat sudah manifest, artinya pelaksanaan dan cara kerja gotong royong berdasarkan musyawarah atau mufakat antara warga masyarakat dengan penuh rasa kesadaran dan tanggung jawab yang selaras dengan norma-norma perkembangan atau kemajuan zaman.

Prasarana produksi, perhubungan, pemasaran dan sosial cukup memadai, serta hubungan dengan kota-kota sekitarnya berjalan lancar. Dengan kriteria Desa Swasembada.

## **2. Jenis Desa berdasarkan Perkembangan Masyarakat**

### **a. Desa Tradisional**

Kehidupan penduduknya masih sangat bergantung pada lingkungan alam sekitarnya. Biasanya letak desa ini agak terisolir dan ditinggali oleh suku yang terasing. Penduduknya cenderung kurang berkomunikasi dengan daerah lain atau bersifat tertutup. desa tradisional adalah desa yang masyarakatnya masih melakukan adat yang telah dilakukan sejak lama oleh leluhurnya secara turun menurun. Adat masih terus dipertahankan dan dilakukan dengan tujuan agar desa tetap sejahtera seperti ketika ditinggali oleh para leluhurnya. Adapun Ciri-Ciri Desa Tradisional antara lain :

1. Masyarakat Suku terasing

Masyarakat yang menempati desa tradisional biasanya satu keluarga, satu kelompok, atau satu golongan. Mereka telah menetap disana dalam waktu yang cukup lama dan memilih untuk hidup terasing dengan kelompoknya untuk tetap menjaga keturunannya. Di Indonesia, terdapat suku terasing seperti suku Anak Dalam di Jambi, suku Korowai di Papua, dan suku Polahi di Gorontalo.

## 2. Kehidupan masyarakat bertumpu pada alam

Untuk bertahan hidup, masyarakatnya masih belum bisa memenuhi kebutuhannya sendiri. Mereka masih bergantung pada hasil alam untuk kebutuhan setiap harinya. Seperti kebutuhan bahan makanan, pengobatan, pembuatan rumah, pakaian, memasak, dan lainnya mereka masih menggunakan bahan-bahan yang sudah tersedia di alam.

## 3. Adat istiadat masih sangat dipegang teguh

Banyak tradisi sekarang yang mulai bertransisi sesuai dengan kehidupan sosial masyarakatnya. Tapi masyarakat di desa tradisional masih melakukan adat sesuai dengan yang dilakukan oleh para leluhur mereka sebelumnya. Mereka masih sangat menjaga kelestarian adat yang dimiliki. Adat di desa ini masih sangat mengikat kegiatan yang ada di masyarakat secara penuh. Mulai dari upacara adat kelahiran, interaksi antar personal, upacara keagamaan hingga kepengurusan kematian.

## 4. Pekerjaan masyarakat bersifat homogen

Pekerjaan masyarakat desa tradisional tergantung pada letak geografis dan alamnya. Misalkan letak desa yang berada di pegunungan atau bukit, maka pekerjaan masyarakatnya hanya bercocok tanam atau berburu. Sedangkan desa yang dekat dengan laut, masyarakatnya akan bekerja sebagai pencari ikan. Ini karena mereka masih sangat bergantung dengan alam disekitarnya untuk bertahan hidup.

## 5. Masyarakatnya menutup diri dari pengaruh daerah lain

Menurut keyakinan setempat, melaksanakan tradisi leluhur berarti menjaga keharmonisan di masyarakat. Karena itu, mereka cenderung tertutup dan curiga terhadap budaya asing yang tidak sesuai dengan adat yang biasa dilakukan. Mereka beranggapan bahwa budaya asing itu bisa merusak keharmonisan hubungan antar

masyarakat sehingga mereka harus menolak pengaruh yang diberikan oleh daerah lain.

#### 6. Terletak di daerah terpencil dan terisolasi

Letak desa ini biasanya jauh dari kota dan terpencil di pedalaman yang jauh dari daerah lain, sehingga sulit untuk diakses dan mendapat pengaruh dari luar daerah. Masyarakatnya memang sengaja mengasingkan diri atau terisolasi dari daerah lain agar tetap bisa melestarikan budaya desanya tanpa terpengaruh oleh budaya asing.

#### **b. Desa Wisata**

Wilayah pedesaan yang dimanfaatkan sebagai tempat rekreasi karena memiliki keindahan alam yg menjadi daya tarik tersendiri bagi wisatawan. Sehingga berpotensi menghasilkan devisa bagi daerah tersebut.

#### **c. Desa Kampung Inggris**

Wilayah pedesaan yg dipersiapkan untuk melatih orang yg sdg belajar melancarkan conversation. Contoh di Desa Pare, Kediri. Disana, percakapan sehari-hari diharuskan mggkan bhs English.

#### **d. Desa Perkebunan**

Wilayah pedesaan dgn komoditas utama berupa hasil kebun. Biasanya, desa perkebunan berada di wilayah dataran tinggi yang mengandung iklim sejuk. Iklim pegunungan dapat memaksimalkan hasil perkebunan.

#### **e. Desa Agraris**

Desa agraris tentu berisikan mereka yang bekerja dengan pencaharian utama sebagai petani.

#### **f. Desa Nelayan**

Wilayah pedesaan yg dekat dengan pantai. Mata pecaharian utama penduduk adalah nelayan. Sehingga desa nelayan terkenal sebagai penyuplai kebutuhan ikan tertinggi.

#### **g. Desa Hasil Industri**

Wilayah pedesaan yang terdapat banyak sekali pabrik perindustrian. Seperti desa penghasil sandal cibaduyut di Bandung, atau desa yg menjual telur asin di Brebes.

## BAB II

# **Sejarah Pengaturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan**

### **A. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri**

Dengan pertimbangan bahwa perlu ditetapkan undang-undang berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar, yang menetapkan pokok-pokok tentang pemerintahan sendiri di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, kemudian dibentuklah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Di mana, dalam Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa “Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam 3 (tiga) tingkatan, ialah: Provinsi, Kabupaten (Kota Besar), dan Desa (Kota Kecil) negeri, marga, dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Adapun yang dimaksud dengan desa dalam Pasal 1 ini adalah daerah yang terdiri dari suatu atau lebih dari satu desa (di Sumatera: negeri, marga, dan sebagainya), hingga merupakan suatu daerah yang mempunyai syarat-syarat yang cukup untuk

dapat berdiri menjadi daerah otonom, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Misalnya, desa-desa yang sekarang merupakan satu kecamatan di Jawa atau beberapa desa besar dapat digabungkan dan dibentuk sebagai desa otonom. Menurut “Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah” di Sumatera mengingat luasnya daerah negeri, marga, desa, dan sebagainya akan diselidiki lebih lanjut tentang kemungkinannya dibentuk sebagai daerah desa otonom.

Dalam penjelasan mengenai Daerah Desa, disebutkan bahwa pada sesungguhnya daerah desa yang sekarang ini ada, belum cukup luasnya untuk dibentuk menjadi daerah desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut undang-undang pokok ini. Oleh karena itu perlu digabung-gabungkan lebih dulu. Tetapi, pekerjaan menggabungkan itu amat sukar dan memakan waktu lama. Maka karena itu masih di dalam penyelidikan, apakah kiranya mungkin mencapai hasil sebagai kita harapkan dengan jalan tidak menggabungkan lebih dulu, tetapi desa sekarang ini dibentuk sebagai daerah otonom (yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri) menurut undang-undang pokok ini dan selanjutnya dibimbing untuk bekerja bersama-sama, supaya lantaran bekerja bersama itu dapat menimbulkan perasaan butuh akan bergabung.

Kehendak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri ini mengadakan restrukturisasi wilayah desa dengan membentuk desa-desa baru dengan teritorial yang lebih luas merupakan pemukiman yang sangat maju. Namun, walaupun demikian, dalam kenyataannya tidak mencapai hal-hal yang diharapkan. Ada beberapa sebab yang menghambat pelaksanaan gagasan-gagasan tersebut, yaitu: Pertama, Desa sebagai bagian penting susunan pemerintahan daerah tidak diperbaharui sebagaimana dikehendaki oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah ini. Akibatnya, desa yang diharapkan sebagai tumpuan penyelenggaraan kemakmuran tidak dapat berperan sebagaimana mestinya. Kedua, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri tidak diikuti pembaharuan perangkat peraturan perundang-

undangan pendukung. Untuk pemerintahan desa tetap berlaku ketentuan Hindia Belanda-*Inlandse Gemeente Ordonnantie* (IGO) untuk Jawa-Madura dan *Indlandse Gemeente Ordonnantie voor Buiten Gewesten* (IGOB) untuk luar Jawa-Madura. IGO dan IGOB tidak dapat dijadikan dasar pengembangan desa karena pengaturan itu pada dasarnya hendak membiarkan desa dalam keasliannya.<sup>17</sup>

## **B. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah**

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut:

- a. daerah tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya;
- b. daerah tingkat ke II, termasuk Kotapraja; dan
- c. Daerah tingkat ke III.

Namun, dalam penjelasan disebutkan terkait dengan keberadaan desa sebagai berikut:

Hal-hal yang disinggung ini tidak dapat kita lepaskan dari pengertian setempat mengenai kesatuan-kesatuan masyarakat yang paling bawah, yang kita namakan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum.

Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini bentuknya bermacam-macam di seluruh Indonesia ini. Di Jawa namanya desa dan desa itu adalah satu macam kesatuan masyarakat hukum yang tidak lagi terbagi dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum bawahan dan tidak pula desa itu merupakan bahagian dari lain kesatuan masyarakat hukum menurut adat, sehingga desa itu berdiri tunggal, mempunyai daerah sendiri, rakyat sendiri, penguasa sendiri, dan mungkin pula harta benda sendiri, sedangkan hukum-adat yang berlaku di dalamnya adalah sesungguhnya homogen.

Lain coraknya umpamanya di Tapanuli, di mana kesatuan masyarakat hukum-adat itu mempunyai bentuk yang bertingkat, umpamanya Kuria sebagai kesatuan masyarakat

---

<sup>17</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Karawang, UNSIKA, 1993, hal. 29.

hukum-adat yang tertinggi dan merupakan satu daerah, mempunyai di dalamnya sejumlah kesatuan-kesatuan masyarakat hukum-adat bawahannya, yang dinamakan Huta, yang masing-masing mempunyai daerah sendiri sebagai bahagian dalam daerah kuria itu, sehingga adapula huta-huta yang tidak mempunyai lingkungan daerah itu dalam daerah kuria-nya sendiri.

Meskipun demikian juga dalam setiap kesatuan kuria itu berlaku hukum adat yang homogen.

Contoh yang lain ialah Minangkabau, di mana didapati kesatuan masyarakat hukum tertinggi yaitu Nagara, yang masing-masing mempunyai daerah sendiri sedangkan dalam daerah itu dijumpai sejumlah suku-asal, yang masing-masing suku merupakan pula satu kesatuan masyarakat hukum-adat terbawah.

Juga kesatuan masyarakat hukumnya yang bernama suku itu mungkin mempunyai daerah sendiri atau tidak dalam lingkungan nagari itu.

Syarat belakangan ini, mempunyai daerah sendiri adalah syarat mutlak dalam sistem otonomi, yang memberikan kekuasaan kepada sekumpulan rakyat yang berdiam dalam suatu lingkungan yang nyata.

Dengan demikian nyatalah bahwa bagi tempat-tempat yang serupa ini sulit kita untuk menciptakan satu kesatuan otonomi dalam pengertian tingkat yang ketiga, sehingga kemungkinannya atau hanya memberikan otonomi itu secara tindakan baru kepada kabupaten di bawah provinsi, atau menciptakan dengan cara bikin-bikinan wilayah administratif dalam kabupaten itu untuk kemudian dijadikan kesatuan yang berotonomi.

Dalam prinsipnya sangatlah tidak bijaksana mengadakan kesatuan otonomi secara bikin-bikin saja dengan tidak berdasarkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang ada.

Prinsip kedua ialah bahwa sesuatu daerah yang akan kita berikan otonomi itu hendaklah sebanyak mungkin merupakan suatu masyarakat yang sungguh mempunyai faktor-faktor pengikat kesatuannya.

Sebab itulah maka hendaknya di mana menurut keadaan masyarakat belum dapat diadakan 3 (tiga) tingkat, untuk sementara waktu dibentuk 2 (dua) tingkat dahulu.

Berhubung dengan hal-hal adanya atau tidak adanya

kesatuan-kesatuan masyarakat hukum-adat sebagai dasar bekerja untuk menyusun tingkat otonomi itu, hendaklah pula kita insyafi bahwa urusan otonomi tidak congruent dengan urusan hukum-adat, sehingga manakala sesuatu kesatuan masyarakat hukum-adat dijadikan menjadi satu daerah otonomi atau dimasukkan ke dalam suatu daerah otonomi, maka hal itu tidaklah berarti, bahwa tugas-tugas kepala-kepala adat dengan sendirinya telah terhapus. Yang mungkin terhapus hanya segi-segi hukum-adat yang bercorak ketatanegaraan, manakala hanya satu kesatuan masyarakat hukum-adat itu dijadikan daerah otonomi, sekedar corak yang dimaksud bersepadanan dengan kekuasaan ketatanegaraan yang tersimpul dalam pengertian otonomi itu.

Kesanggupan melihat perbedaan itu, yaitu perbedaan antara otonomi dan kekuasaan adat adalah suatu syarat penting untuk menjalin hidupnya otonomi itu secara memuaskan, keseluruhan rakyat yang mau tak mau masih terkungkung dalam sistem hukum-adat itu.

Seperti yang diuraikan dalam Penjelasan bahwa pada dasarnya tidak akan dibentuk daerah tingkat III tanpa berdasarkan kesatuan masyarakat hukum yang ada. Sehingga daerah tingkat III sampai dengan digantinya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, belum dapat dilaksanakan.<sup>18</sup>

### **C. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah adalah hasil dari Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Di mana tugas panitia ini adalah:

1. menyusun rencana undang-undang organik tentang Pemerintahan Daerah Otonomi sesuai dengan cita-cita demokrasi terpimpin dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mencakup segala pokok-pokok progresif dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun

---

<sup>18</sup> Sutoro Eko, "Masa Lalu, Masa Kini, dan Masa Depan Otonomi Desa", dalam Soetandyo Wignosubroto, dkk., *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, Jakarta, 2005, hal. 459.

- 1959, Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 1960, dan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1961;
2. menyusun rencana Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai pengganti segala peraturan perundang-undangan dari masa kolonial mengenai pemerintahan desa sehingga dewasa ini masih berlaku;
  3. mengajukan asal-usul penjelasan mengenai:
    - a. penyerahan urusan-urusan pemerintahan pusat yang menurut sifatnya dan sesuai dengan kemampuan dan kesanggupan daerah dapat diserahkan kepada daerah, yang dahulu menurut Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 diharapkan akan dijadikan tugas suatu dewan otonomi dan desentralisasi;
    - b. tuntutan-tuntutan tentang pembagian daerah (pemecahan, pemisahan, penghapusan, dan pembentukan baru), perluasan batas-batas wilayah kotapraja, pemindahan ibukota daerah;
    - c. penertiban organisasi-organisasi masyarakat rukun kampung dan rukun tetangga.

Dalam Pasal 1 ayat (4) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan desa atau daerah yang setingkat dengan itu adalah kesatuan masyarakat hukum dengan kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri seperti dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar. Lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat (2) ditegaskan bahwa sesuatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa, dengan mengingat kehidupan masyarakat dan kemajuan perkembangan sosial ekonominya serta dengan memperhatikan peraturan-peraturan hukum adat dan susunan asli yang masih hidup dan berlaku, dapat dibentuk menjadi daerah tingkat III. Namun, dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (2) disebutkan bahwa “Ayat (2) pasal ini tidaklah harus ditafsirkan, bahwa daerah tingkat III baru akan dibentuk, apabila kehidupan masyarakat dan perkembangan sosial ekonomi suatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa sudah mencapai tingkat taraf tertentu, sehingga sebelum taraf itu dicapai tidak akan dibentuk daerah tingkat III, melainkan maksudnya ialah hal-hal itu diperhatikan untuk menentukan apakah suatu atau beberapa desa dan daerah yang setingkat dengan desa dibentuk menjadi daerah tingkat III”.

#### **D. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia**

Bersamaan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, lahir pula Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Penetapan undang-undang ini bertujuan untuk:

1. menggantikan semua peraturan perundang-undangan tentang desa yang bersifat kolonial feodal dan telah usang;
2. menciptakan suatu undang-undang nasional yang akan menjamin tata pedesaan yang lebih dinamis dan penuh dayaguna untuk ikut menyelesaikan revolusi nasional yang demokratis dan pembangunan nasional semesta;
3. mengatur kesatuan-kesatuan masyarakat hukum di seluruh Indonesia menjadi desapraja untuk mempercepat terbentuknya daerah tingkat III menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Menurut ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, yang dimaksud dengan Desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta benda sendiri. Dalam penjelasan Pasal 1 ini disebutkan bahwa:

“Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang tercakup dalam pengertian penjelasan Undang-Undang Dasar Pasal 18: Volksgemeenschappen seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya”, yang bukan bekas-bekas swapraja, adalah desapraja menurut Undang-Undang ini.

Dengan menggunakan nama Desapraja, Undang-Undang ini memberikan istilah baru dengan satu nama untuk keseluruhan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang termasuk dalam penjelasan Undang-Undang Dasar tersebut, yang diberbagai bagian wilayah Indonesia mempunyai nama asli yang bermacam-macam. Bersama dengan itu Undang-Undang ini

memberi dasar dan isi Desapraja itu secara hukum yang berarti kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah-tangganya, memilih penguasanya, dan mempunyai harta-benda sendiri.

Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia sudah diatur mengenai bentuk dan susunan alat-alat kelengkapan desapraja yang terdiri dari Kepala Desapraja, Badan Musyawarah Desapraja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja, Petugas Desapraja, dan Badan Pertimbangan Desapraja.

Kepala Desapraja diangkat oleh Kepala Daerah tingkat I dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya tiga orang calon, berdasarkan hasil pemilihan yang sah, untuk suatu masa jabatan paling lama delapan tahun. Adapun syarat untuk dapat dipilih dan diangkat menjadi Kepala Desapraja adalah:

- a. sekurang-kurangnya telah berumur 25 tahun;
- b. berjiwa Proklamasi 17 Agustus 1945 dan tidak pernah memusuhi perjuangan kemerdekaan Republik Indonesia;
- c. menyetujui Undang-Undang Dasar 1945, sosialisme Indonesia, demokrasi terpimpin, ekonomi terpimpin, dan kepribadian Indonesia yang berarti bersedia turut serta aktif melaksanakan manifesto politik Republik Indonesia tertanggal 17 Agustus 1959 dan pedomana-pedoman pelaksanaannya;
- d. tidak sedang dipecat dari hak memilih atau hak dipilih dengan keputusan pengadilan yang tidak dapat diubah lagi;
- e. mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang diperlukan dan sekurang-kurangnya berpendidikan tamat sekolah dasar atau berpengetahuan yang sederajat dengan itu.

Kepala Desapraja memegang peranan sebagai: 1) penyelenggara utama urusan rumah tangga Desapraja dan sebagai alat pemerintah pusat; 2) mengambil tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan penting setelah memperoleh persetujuan Badan Permusyawaratan Desapraja; 3) tidak dapat diperhentikan karena sesuatu keputusan Badan Musyawarah Desapraja; 4) mewakili Desapraja di dalam dan di luar pengadilan; dan 5) karena jabatannya menjadi Ketua Badan Musyawarah Desapraja.

Alat kelengkapan desapraja selanjutnya adalah Badan

Musyawarah Desapraja yang merupakan perwakilan dari masyarakat desapraja. Di mana jumlah anggota Badan Musyawarah Desapraja ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) dan sebanyak-banyaknya 25 (dua puluh lima) orang dan tidak termasuk ketuanya yang memiliki masa jabatan 4 (empat) tahun. Adapun persyaratan yang harus dipenuhi untuk menjadi anggota Badan Musyawarah Desapraja yaitu penduduk warga desapraja, yang:

- a. sekurang-kurangnya telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun;
- b. bertempat tinggal pokok dalam daerah desapraja yang bersangkutan;
- c. cakap menulis dan membaca bahasa Indonesia dalam huruf latin;
- d. tidak sedang dipecat dari hak memilih atau hak dipilih dengan keputusan pengadilan yang tidak dapat diubah lagi;
- e. menyetujui Undang-Undang Dasar Tahun 1945, sosialisme Indonesia, demokrasi terpimpin, ekonomi terpimpin dan kepribadian Indonesia dan bersedia turut aktif melaksanakan manifesto politik Republik Indonesia 17 Agustus 1945 dan pedoman-pedoman pelaksanaannya;
- f. tidak menjadi anggota/bekas anggota sesuatu partai/organisasi yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dinyatakan dibubarkan/terlarang oleh yang berwajib, kecuali mereka yang dengan perkataan dan perbuatan membuktikan persetujuannya dengan apa yang disebut dalam huruf e di atas, menurut penilaian Kepala Daerah Tingkat II dan disetujui oleh Kepala Daerah Tingkat I.

Selain kepala desapraja dan badan musyawarah desapraja, alat kelengkapan desapraja adalah pamong desapraja yang merupakan pembantu kepala desapraja yang mengepalai sesuatu dukuh dalam lingkungan daerah desapraja. Pamong desapraja diangkat oleh Kepala Daerah Tingkat II dari antara 2 sampai 3 orang calon yang dipilih oleh Badan Musyawarah Desapraja. Sedangkan syarat-syarat untuk menjadi Pamong Desapraja adalah seperti syarat bagi Kepala Desapraja dan masa jabatannya paling lama 8 (delapan) tahun.

Alat kelengkapan desapraja yang selanjutnya adalah panitera desapraja dan petugas desapraja. Panitera desapraja adalah pegawai desapraja yang memimpin penyelenggaraan tatausaha desapraja dan tata usaha kepala desapraja di bawah pimpinan

langsung Kepala Desapraja yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Desapraja dengan persetujuan Badan Musyawarah Desa. Sedangkan Petugas Desapraja adalah pembantu-pembantu kepala desapraja dan pamong desapraja yang melakukan sesuatu tugas tertentu dalam hal-hal yang bersangkutan dengan urusan agama, keamanan, pengairan, atau lain-lain urusan rumah tangga desapraja menurut adat kebiasaan setempat.

Alat kelengkapan desapraja selanjutnya adalah Badan Pertimbangan Desapraja. Di mana, menurut Pasal 52, di setiap desapraja dapat diadakan Badan Pertimbangan Desapraja yang anggotanya berjumlah sekurang-kurangnya 5 (lima) dan sebanyak-banyaknya setengah jumlah anggota Badan Musyawarah Desapraja. Di mana, tugas Badan Pertimbangan Desapraja ialah memberikan nasihat atas permintaan kepala desapraja atau atas kemauan sendiri.

### **E. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa**

Dengan pertimbangan bahwa Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan karenanya perlu diganti, dibentuklah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Dalam undang-undang ini, yang dimaksud dengan desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa memang membawa beberapa hal yang baru, sehingga telah menyebabkan terjadinya beberapa perubahan yang prinsipil dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia. Beberapa hal yang baru tersebut adalah:<sup>19</sup>

1. secara resmi organisasi pemerintahan yang terendah dipisahkan antara yang bersifat administratif yaitu kelurahan dengan desa yang bersifat otonom. Kebijakan tersebut mencerminkan kemauan pemerintah pasca 1965 yang menginginkan dilaksanakannya asas dekonsentrasi sama dan

---

<sup>19</sup> Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan...*, Op. Cit., hal. 114 – 116.

sejajar dengan asas desentralisasi. Meskipun pada masa penjajahan Belanda melalui Indische Staatregeling 1854 Pasal 128 juga diatur kemungkinan desa yang tidak memiliki otonomi atau terikat dengan hukum adat, tetapi setelah kemerdekaan justru timbul keinginan yang kuat untuk mengembangkan otonomi daerah dan memelihara hukum adat sebagaimana yang tersirat dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Ide yang berkembang pada masa itu adalah otonomi daerah yang seluas-luasnya, yang terlihat dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan yang ditetapkan sampai awal tahun 1960. Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara sendiri dalam Sidang Umum V tahun 1966 juga masih menginginkan dilaksanakannya prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya.

2. Untuk pertama kalinya secara nasional, pejabat dan pegawai organisasi pemerintahan yang terendah dipegang oleh pegawai negeri. Pada awal pelaksanaan ketentuan ini, pejabat-pejabat pemerintahan desa atau yang setingkat dengan itu yang dijadikan kelurahan setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan kemudian diangkat sebagai pegawai negeri. Dalam Pasal 24, Pasal 30, dan Pasal 31 disebutkan bahwa kepala kelurahan, sekretaris kelurahan, kepala-kepala urusan dan kepala-kepala lingkungan adalah pegawai negeri yang diangkat oleh Gubernur (bagi lurah) dan oleh bupati/walikota/madya bagi lainnya. Dalam kedudukannya sebagai pegawai negeri, tentu saja para pejabat pemerintah kelurahan mempunyai penghasilan tetap yang lebih pasti dibandingkan dengan pejabat pemerintahan desa.
3. penghapusan lembaga perwakilan desa. Meskipun para prakteknya jarang terdapat lembaga di lingkungan pemerintahan desa yang secara resmi dinyatakan sebagai badan perwakilan rakyat atau masyarakat desa, tetapi di beberapa daerah lembaga semacam itu pernah ada. Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1956 gagasan tersebut dituangkan dengan membentuk Badan Musyawarah Desapraja yang secara resmi dinyatakan sebagai badan perwakilan rakyat desa. Berbeda dengan sebelumnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 justru secara tegas meniadakan atau tidak memberi kemungkinan bagi adanya

lembaga perwakilan rakyat tersebut.

4. pengukuhan kepala desa sebagai pusat kekuasaan di desa. Di hampir seluruh daerah di Indonesia, memang sejak lama kepala desa merupakan pusat kekuasaan, meskipun masih terdapat lembaga lain sebagai penasehat atau badan pertimbangan. Namun demikian, tidak secara tegas dinyatakan bahwa kepala desa adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi di tingkat desa. Kebijaksanaan ini mengikuti pola pemerintahan nasional, yang memberikan kekuasaan yang dominan pada pimpinan eksekutif.
5. penyeragaman organisasi pemerintahan desa. Sejak permulaannya desa-desa di Indonesia sudah beraneka ragam dalam hampir segala sesuatu. Keanekaragaman tersebut, dalam beberapa hal yang pokok melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 ingin diseragamkan, tetapi masih banyak hal yang tetap dibiarkan beragam sebagaimana adanya, seperti sebutan para pejabat pemerintahan desa. Berbeda dengan sebelumnya, undang-undang desa yang baru ini secara ketat menghendaki keseragaman dalam hampir semua hal. Keseragaman tersebut bukan saja pada struktur organisasinya, tetapi juga pada sebutan desa itu sendiri beserta pada pejabat pemerintahannya.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa ternyata telah menimbulkan banyak reaksi dan masalah dalam pelaksanaannya. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, ada 2 (dua) hal pokok yang patut dicatat dalam telaah kritis terhadap kebijakan dasar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa sebagaimana dapat disimak pada konsiderans huruf b, yaitu: Pertama, bahwa undang-undang ini tercipta sebagai bagian dari strategi developmentalisme kekuasaan sentral yang terbilang bureaucratic authoritharian dengan menggunakan pendekatan instrumental di bidang hukum dengan mengkonsepkan hukum sebagai tool of social engineering. Kedua, bahwa undang-undang ini sekalipun dalam pertimbangan butir b tersebut menjanjikan secara normatif sesungguhnya mengabaikan varian-varian yang ada dalam kehidupan pedesaan di seluruh wilayah yurisdiksi Republik Indonesia. Oleh sebab itu, lalu memformat secara koersif satuan-satuan pedesaan di Indonesia ini tanpa kecuali untuk diseragamkan dengan menuruti model pemerintahan desa yang telah berkembang dan terkonstruksi di dan/atau untuk

desa-desa Jawa.<sup>20</sup>

Loekman Soetrisno melihat latar belakang diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Bagi pemerintah, struktur pemerintahan desa warisan Hindia Belanda menimbulkan beberapa masalah. Pertama, keberagaman desa. Keberagaman desa dinilai pemerintah sebagai hambatan untuk membina dan mengendalikan secara intensif dalam rangka peningkatan taraf hidup warga desa. Kedua, keberagaman kedudukan pemerintah desa tidak sesuai dengan sifat negara kesatuan. Ketiga, pengalaman krisis kepemimpinan paruh pertama tahun 1960-an karena rongrongan kepentingan partai politik, sehingga memunculkan keinginan pemerintah untuk menciptakan pemerintahan desa yang kuat. Ketiga alasan tersebut menjadi alasan bagi pemerintah memposisikan kepala desa pada kedudukan sentral di tingkat pedesaan.<sup>21</sup>

Menurut Anhar Gonggong, penyeragaman sistem pemerintahan desa berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa itu tidak saja bertentangan bahkan melanggar penjelasan dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, karena menghilangkan hak hidup dari tatanan yang dianggap istimewa yang justru seharusnya dihormati oleh pemerintah. Apa yang dilakukan oleh pemerintah orde baru itu, disebabkan oleh karena demi pembangunan dan stabilitas. Pembangunan harus dijalankan dengan suatu sistem yang akan melancarkan pelaksanaan program-program pembangunan itu.<sup>22</sup>

Pemerintah Desa dalam undang-undang ini terdiri atas Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa dan dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa yang terdiri atas Sekretariat Desa dan Kepala-Kepala Dusun.

---

<sup>20</sup> Soetandyo Wignjosobroto, "Menggagas Perundangan Baru tentang Pemerintahan Desa, Demi Terwujudnya Demokratisasi dan Penguatan Fungsi Sosial Desa" dalam Angger Jati, dkk (Edt.), Reformasi Tata Pemerintahan Menuju Demokrasi, Yogyakarta, Pustaka Pelajar kerja sama dengan Yapika dan Forum LSM DIY, 2000, hal. 151.

<sup>21</sup> Zen Zanzibar, "Otonomi Desa...", Op. Cit., hal. 139.

<sup>22</sup> Anhar Gonggong, "Desentralisasi: Untuk Kekuasaan atau Untuk Demokratisasi dan Kesejahteraan Rakyat" dalam Soetandyo Wignjosubroto, dkk (Edt.), Pasang Surut..., Op. Cit., hal. xix.

Yang dapat dipilih menjadi kepala desa adalah penduduk desa Warga Negara Indonesia yang:

- a. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- c. berkelakuan baik, jujur, adil, cerdas, dan berwibawa;
- d. tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam sesuatu kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, seperti G30S/PKI dan/atau kegiatan-kegiatan organisasi terlarang lainnya;
- e. tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan pasti;
- f. tidak sedang menjalankan pidana penjara atau kurungan berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan pasti karena tindak pidana yang dikenakan ancaman pidana sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun;
- g. terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal tetap di desa yang bersangkutan sekurang-kurangnya selama 2 (dua) tahun terakhir dengan tidak terputus-putus, kecuali bagi putera desa yang berada di luar desa yang bersangkutan;
- h. sekurang-kurangnya telah berumur 25 (dua puluh lima) tahun dan setinggi-tingginya 60 (enam puluh) tahun;
- i. sehat jasmani dan rohani;
- j. sekurang-kurangnya berijazah Sekolah lanjutan Pertama atau yang berpendidikan/berpengalaman yang sederajat dengan itu.

Kepala Desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggungjawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketenteraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan desa. Di mana dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan desa, Kepala Desa bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui camat dan memberikan keterangan pertanggungjawaban

tersebut kepada Lembaga Musyawarah Desa.

Alat kelengkapan desa yang selanjutnya adalah Lembaga Musyawarah Desa yang merupakan lembaga permusyawaratan/permufakatan yang keanggotaannya terdiri atas kepala-kepala dusun, pimpinan lembaga-lembaga kemasyarakatan dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan. Adapun kepala desa karena jabatannya menjadi Ketua Lembaga Musyawarah Desa dan sekretaris desa karena jabatannya menjadi sekretaris Lembaga Musyawarah Desa.

Untuk membantu kepala desa dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan desa dibentuk sekretariat desa yang terdiri atas sekretaris desa dan kepala-kepala urusan. Selain itu, untuk memperlancar jalannya pemerintahan desa dalam desa dibentuk dusun yang dikepalai oleh Kepala Dusun.

#### **F. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah**

Dengan salah satu pertimbangan bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan desa, tidak sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan perlunya mengakui serta menghormati hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa sehingga perlu diganti. Dalam Pasal 1 huruf o disebutkan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten.

Menurut Zen Zanzibar, konsep desa dalam Pasal 1 huruf o di atas, mengandung empat elemen pokok, yaitu: 1) kesatuan masyarakat hukum; 2) otonomi; 3) berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional; dan 4) berada dalam daerah kabupaten.<sup>23</sup>

Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, prinsip-prinsip pemberian otonomi

---

<sup>23</sup> Zen Zanzibar MZ, "Otonomi Desa dengan Acuan Khusus pada Desa di Propinsi Sumatera Selatan", Disertasi, Jakarta, Program Pascasarjana FH UI, 2003, hal. 399 – 400.

daerah yang dijadikan pedoman adalah sebagai berikut:

1. penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah;
2. pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab;
3. pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas;
4. pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah;
5. pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonomi, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain berlaku ketentuan peraturan daerah otonomi;
6. peraturan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan desa;
7. pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah;
8. pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintahan kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Dalam Undang-Undang ini, ada beberapa ketentuan mengenai pemerintahan desa yang diatur, yaitu:

1. desa dapat dibentuk, dihapus, dan/atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan pemerintah kabupaten dan dewan perwakilan rakyat daerah;
2. di desa dibentuk pemerintah desa dan badan perwakilan desa yang merupakan pemerintahan desa;
3. pemerintah desa terdiri atas kepala desa atau yang disebut

dengan nama lain dan perangkat desa, di mana kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat dengan masa jabatan paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan. Dan untuk dapat dipilih menjadi kepala desa adalah penduduk desa warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
  - b. setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
  - c. tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam kegiatan yang mengkhianati Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, G30S/PKI dan/atau kegiatan organisasi terlarang lainnya;
  - d. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat pertama dan/atau berpengetahuan yang sederajat;
  - e. berumur sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun;
  - f. sehat jasmani dan rohani;
  - g. nyata-nayat tidak terganggu jiwa/ingatannya;
  - h. berkelakuan baik, jujur, dan adil;
  - i. tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana;
  - j. tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
  - k. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di desa setempat;
  - l. bersedia dicalonkan menjadi kepala desa; dan
  - m. memenuhi syarat-syarat lain yang sesuai dengan adat istiadat yang diatur dalam Peraturan Daerah.
4. kewenangan desa mencakup:
- a. kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
  - b. kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah; dan
  - c. tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten.
5. tugas dan kewajiban kepala desa adalah:
- a. memimpin penyelenggaraan pemerintah desa;
  - b. membina kehidupan masyarakat desa;
  - c. membina perekonomian desa;

- d. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa;
  - e. mendamaikan perselisihan masyarakat di desa; dan
  - f. mewakili desainya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.
6. dalam melaksanakan tugas dan kewajiban, kepala desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui badan perwakilan desa dan menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati;
  7. Badan Perwakilan Desa berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Jika dibandingkan struktur pemerintahan desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa, yaitu: Pertama, pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Pemisahan ini membawa implikasi bahwa kekuasaan tersebut dibagi, dipisahkan, dan dibatasi. Eksekutif tidak lagi menjadi pusat kebijakan, tetapi hanya sebagai pelaksana kebijakan yang senantiasa harus siap dikontrol oleh badan permuasyawaratan desa. Di samping itu, masyarakat desa memiliki struktur formal yang dapat dijadikan saluran aspirasi karena badan perwakilan desa dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga pendelegasian kekuasaan rakyat melalui badan perwakilan desa memberi peluang partisipasi bagi masyarakat desa. Kedua, hierarki terbatas. Pada masa lalu desa merupakan bagian dari kabupaten sehingga kabupaten memiliki kontrol yang sangat kuat melalui kecamatan. Bahkan dalam banyak hal, camat dapat melakukan kontrol terhadap desa. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kecamatan tidak lagi membawahi desa, bahkan hubungan desa dan kabupaten lebih bersifat formal. Pertanggungjawaban kepala desa tidak lagi ke bupati, tetapi kepada rakyat melalui badan perwakilan desa. Kondisi desa tersebut mengarah kepada kontrol dinamika desa oleh publik desa dan bukan oleh supradesa meskipun kabupaten memiliki pendelegasian untuk mengatur desa.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Jaka Triwidaryanto, "Kinerja Pemerintahan Desa dan Demokrasi Desa" dalam Jamil Gunawan, dkk. (Edt.), *Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal*, Jakarta, LP3ES, 2005, hal. 367.

## **G. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

Dengan pertimbangan bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti, maka diundangkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Desa. Dalam Pasal 1 angka 12 disebutkan bahwa desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pengaturan desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengandung perubahan yang signifikan. Beberapa perbedaan yang lebih bersifat teknis, sehingga tidak menimbulkan perubahan yang prinsipil, di antaranya adalah:<sup>25</sup>

1. desa dirumuskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. desa yang semula ditentukan hanya ada di daerah kabupaten kemudian juga bisa ada di wilayah perkotaan;
3. badan perwakilan desa diubah menjadi badan permusyawaratan desa;
4. desa boleh membuat lembaga yang bisa memberikan keuntungan material/finansial yang merupakan badan usaha milik desa;
5. masa jabatan kepala desa dan badan permusyawaratan desa yang semula 5 (lima) tahun diubah menjadi 6 (enam) tahun.

Perubahan dalam otonomi daerah setelah tahun 1998 baik melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang Nomor 32

---

<sup>25</sup> Mashuri Maschab, Politik Pemerintahan..., Op. Cit., hal. 146 – 147.

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap pemerintahan desa adalah sebagai berikut:<sup>26</sup>

1. pengakuan terhadap keragaman dalam pemerintahan daerah. Sebagai lembaga asli yang terbentuk berdasarkan asal usul dan adat istiadat di berbagai daerah yang memang sangat beragam, maka pada dasarnya pemerintahan desa berbeda-beda di satu tempat yang lain. Perbedaan itu bukan hanya pada organisasinya (struktur pemerintahan dan pembagian wilayah desa), tetapi juga kewenangannya (wewenang asli pemerintah desa yang diperoleh dari dirinya sendiri sejak desa itu dibentuk), hak-haknya dan juga bagaimana mereka membuat peraturan dan keputusan desa.
2. lahirnya mitra kerja kepala desa yang sederajat dan cukup kuat, yaitu badan permusyawaratan desa yang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disebut badan perwakilan desa.
3. camat bukan lagi atasan kepala desa dan tidak lagi menjadi pembina langsung pemerintahan desa. Pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, desa disebut sebagai unit pemerintahan yang langsung di bawah kecamatan sehingga atasan langsung kepala desa adalah camat. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembina pemerintahan desa adalah bupati yang menerbitkan surat keputusan pengangkatannya dan melantiknya sebagai kepala desa. Namun demikian, sebagai bawahan Bupati dalam laporan pertanggungjawabannya kepada bupati, maka kepala desa menyampaikan laporannya melalui camat.
4. pembatasan kekuasaan kepala desa. Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, wewenang kepala desa diatur dan diawasi serta harus bekerja sama dengan badan permusyawaratan desa dalam pembuatan peraturan desa yang menjadi landasan bagi semua kegiatan pemerintahan desa.
5. pelimpahan kewenangan pemerintahan kepada desa. Secara tegas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa desa memperoleh penyerahan sebagian wewenang dari suatu urusan

---

<sup>26</sup> Ibid., hal. 150 – 152.

pemerintahan, baik dari pemerintah kabupaten/kota maupun pemerintah provinsi. Dalam sistem pemerintahan desentralisasi, pelimpahan wewenang dari pemerintah atasan kepada unit pemerintahan di bawahnya merupakan hal yang umum, tetapi dalam hubungannya dengan pemerintahan desa, baru pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini ada ketentuan yang resmi mengaturnya.

6. peningkatan kemampuan keuangan dan pengelolaannya. Dalam rangka peningkatan kemampuan desa untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai bagian dari pemerintah nasional, maka di samping sumber-sumber keuangan yang secara tradisional merupakan pendapatan asli desa, pemerintah juga menentukan alokasi tertentu dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk desa.
7. mendorong kemandirian desa. Untuk mendorong kemandirian desa, desa diperbolehkan mendirikan badan usaha milik desa, agar bisa mengelola berbagai aset desa yang potensial secara profesional sehingga bisa memberikan hasil yang lebih besar bagi keuangan desa.

Dalam Undang-Undang ini ketentuan mengenai desa diatur pada Bab XI mulai dari Pasal 200 sampai dengan Pasal 216. Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. Di mana, pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa dan perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya.

Kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia dan dipilih untuk masa jabatan 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Sebagai pemimpin pemerintah desa ada beberapa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa, yaitu:

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota;

d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Dalam menjalankan pemerintahan desa, selain kepala desa ada juga Badan Permusyawaratan Desa yang berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah mufakat untuk masa jabatan 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

## **H. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa**

Dalam konsiderans Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan bahwa desa memiliki hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk, sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmud, dan sejahtera.

Dalam sejarah pengaturan desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang desa, namun dalam pelaksanaannya, pengaturan tentang desa tersebut belum dapat mewisadahi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa hingga saat ini. Selain itu, pelaksanaan pengaturan desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antarwilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>27</sup>

Tujuan adanya pengaturan desa dalam Undang-Undang No.6 Tahun 2014 sesungguhnya telah berhasil menyempurnakan berbagai aturan tentang desa, yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

---

<sup>27</sup> Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan..., Op. Cit., hal. 212.

Daerah. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas yang dianut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa ekonomi berhenti di kabupaten/kota.

Tujuan dari pengaturan desa sendiri dapat dilihat dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, bahwa:

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

Konstruksi hukum yang ada pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memuat sesuatu yang baru. Pertama, Undang-undang tentang desa ini lahir lebih dahulu dibandingkan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Kedua, lahirnya undang-undang ini merefleksikan semangat dan penghargaan terhadap desa atau yang disebut dengan nama lain, yang diakui telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Ketiga, keberagaman karakteristik dan jenis desa, meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Kushandajani, "Implikasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Pengaturan desa pun memiliki beberapa asas, yang disebut dengan asas pengaturan desa, diantaranya adalah:

- 1) asas subsidiaritas: dalam UU Desa didefinisikan sebagai penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.<sup>29</sup>
- 2) Keragaman berasal dari kata ragam . berdasarkan KBBI ragam berarti; sikap, tingkah laku, cara, macam, jenis, musik, lagu, langgam, warna, corak, laras (tata bahasa). Keragaman disini memiliki makna sebagai suatu kondisi dalam masyarakat dimana terdapat perbedaan-perbedaan dalam berbagai bidang, terutama suku bangsa dan ras, agama dan keyakinan, ideologi, adat kesopanan, serta situasi ekonomi.<sup>30</sup>
- 3) Gotong royong: Semangat gotong royong mengungkapkan cita-cita kerakyatan, kebersamaan dan solidaritas sosial.<sup>31</sup>
- 4) Asas kekeluargaan: merupakan kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa;
- 5) Musyawarah: Proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.
- 6) Demokrasi: 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
- 7) Kemandirian: Dalam asas kemandirian ini tertuju pada tujuan dan sasaran diharapkan mampu menjadi individu yang mandiri dengan ciri mengenal diri sendiri dan lingkungannya, mampu mengambil keputusan, mengarahkan serta mewujudkan diri sendiri.
- 8) Partisipasi: partisipasi berarti peran serta seseorang atau kelompok masyarakat secara aktif dari proses perumusan kebutuhan, perencanaan, sampai pada tahap pelaksanaan kegiatan baik melalui pikiran atau langsung dalam bentuk

tentang Desa terhadap Kewenangan Desa, Yustisia, Vol. 4, Nomor 2, 2015, hal. 370.

<sup>29</sup> Lihat Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

<sup>30</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

<sup>31</sup> Kaelan. 2013. Negara Kebangsaan Pancasila. Yogyakarta: Paradigma, Hal 59

fisik.<sup>32</sup>

- 9) Asas kesetaraan dan keadilan ini harus dijunjung tinggi oleh supervisor dan para staf-staf didalam perlakuannya, di mana dalam suatu lembaga pendidikan yang plural baik segi etnik, agama dan budaya akan selalu memicu segala permasalahan yang timbul. Proses pengelolaan supervisor yang baik itu harus memberikan peluang, jujur dan adil. Sehingga tidak ada seorang pun atau para staf yang teraniaya dan tidak memperoleh apa yang menjadi haknya.
- 10) Pemeberdayaan: adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kukasaan atau keberdayaan kelompok rentan dan lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan, sehingga mereka memiliki keberdayaan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik secara fisik, ekonomi, maupun sosial seperti: kepercayaan diri, maupun menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencahariaan, berpartisipasi dalam kegiatan sosial dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.<sup>33</sup>
- 11) Asas berkelanjutan: secara umum dapat dimaknai bahwa program yang diselenggarakan telah menjamin dan mempertimbangkan aspek keberlanjutan di masa depan. Keberlanjutan ini dapat ditafsirkan dan diidentikkan dengan asas.

---

<sup>32</sup> Y. Slamet, 1994, Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi, Surakarta Sebelas Maret University Press, Hal 7

<sup>33</sup> Edi Suharto, 2005, Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial Danpekerja Sosial, Bandung: Ptrevika Aditam, Cet Ke1, hal. 57.

## BAB III

# Struktur Pemerintahan Desa

### A. Kewenangan Desa

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dengan tegas mengakui bahwa kedudukan desa bukan menjadi subordinat kabupaten/kota, melainkan berada di wilayah kabupaten/kota. Atas dasar kedudukan seperti ini, maka desa masa lalu pasti sudah memiliki kekuasaan yang absah untuk melakukan tindakan-tindakan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa. Masa kini dan masa depan desa pun masih memiliki kehendak untuk memikirkan kepentingan masyarakat desa. Karena itu negara melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengakui dan menghormati bahwa desa memiliki kewenangan desa. Kewenangan desa ini bukan pelimpahan dari pemerintahan supradesa, tetapi rekognisi (pengakuan) dan subsidiaritas (penghormatan) dari negara.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Sukasmanti dan Dina Mariana, *Modul Panduan Menyusun Kewenangan dan Perencanaan Desa*, Yogyakarta, IRE Yogyakarta – CCES, 2015, hal. 4.

Berdasarkan hal di atas dapat diketahui bahwa alasan harus ada kernangan desa karena 2 (dua) hal, yaitu: 1) mandatori Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa; dan 2) mandatori asas rekognisi dan subsidiaritas. Pertama, kewenangan desa secara jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa dan peraturan teknis turunannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa.<sup>35</sup>

Berdasarkan Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Pasal 16 sampai dengan Pasal 22 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa menghendaki proses penetapan kewenangan desa berdasarkan asal usul dan lokal berskala desa melalui pembentukan peraturan bupati dan peraturan desa. Artinya, pengaturan tentang kewenangan desa belum cukup jika hanya mendasarkan pada regulasi di tingkat pusat. Mandat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengenai kewenangan desa akan berjalan baik ketika bupati menetapkan peraturan bupati tentang daftar kewenangan desa dan desa membentuk peraturan desa tentang kewenangan desa.<sup>36</sup>

Kedua, mandatori asas rekognisi dan subsidiaritas. Asas rekognisi digunakan untuk mengakui desa yang tetap mewarisi pengaturan dan pengurusan kepentingan desa dan masyarakat sampai saat ini, maupun mengakui prakarsa masyarakat desa dalam merespin perkembangan kehidupan. Sedangkan asas subsidiaritas digunakan untuk menghormati desa yang selama ini telah dan/atau mampu menjalankan urusan-urusan desa maupun prakarsa desa/masyarakat desa secara efektif.<sup>37</sup>

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan bahwa kewenangan desa meliputi

---

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid., hal. 5.

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 tersebut meliputi: a. kewenangan berdasarkan hak asal usul; 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, pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **B. Kepala Desa**

Kepala Desa adalah pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain yang dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggaraan 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). Dan dibantu oleh Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berkedudukan sebagai unsur pembantu Kepala Desa. Proses pengangkatan kepala Desa yaitu dengan menggunakan mekanisme pemilihan kepala Desa dengan tahapan persiapan, pencalonan, pemungutan suara dan penetapan, proses pemilihan kepala Desa ini dilakukan sesuai dengan masa jabatan kepala Desa selama 6 tahun masa jabatan terhitung sejak tanggal dilantik.

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 Pasal 18 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014. Kewenangan Desa meliputi (Pasal 19 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
  - b. kewenangan lokal berskala Desa;
  - c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
  - d. kewenangan lain yg ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Adapun wewenang Kepala Desa

- a. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
- c. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
- d. menetapkan Peraturan Desa;
- e. menetapkan APBelanjaDesa;
- f. membina kehidupan masyarakat Desa;
- g. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- h. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran msyt 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. mengoordinasikan 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.

Dalam melaksanakan kewenangannya, kepala desa mempunyai beberapa hak, yaitu:

- a. mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
- b. mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
- c. menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yg sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
- d. mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yg dilaksanakan; dan
- e. memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.

Dalam melaksanakan kewenangannya, kepala desa mempunyai beberapa kewajiban, yaitu:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD NRI 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- d. menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;

- e. melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- f. melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desayg akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- g. menjalin kerja sama dan koordinasi dgn seluruh pemangku kepentingan di Desa;
- h. menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yg baik;
- i. mengelola Keuangan dan Aset Desa;
- j. melaksanakan urusan pemerintahan yg 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.

Dalam melaksanakan kewenangannya, Kepala Desa dilarang untuk melakukan beberapa hal, yaitu

- a. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;
- b. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;
- c. memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
- d. memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Apabila Kepala Desa tidak melaksanakan kewajibannya, dalam Pasal 28 ditentukan bahwa:

- a. Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagai dimaksud dlm Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.
- b. Dalam hal sanksi administratif tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.”

Sebaliknya apabila kepala desa melanggar larangan yang sudah ditentukan berdasarkan ketentuan dalam Pasal 30,

bahwa:

- a. Kepala Desa yg melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.
- b. Dalam hal sanksi administratif tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

### **C. Perangkat Desa**

Perangkat Desa adalah bagian dari unsur pemerintah desa yang terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya yang merupakan Aparatur pemerintah desa di bawah naungan kepala desa. Adapun perangkat desa lainnya yang dimaksud biasanya jumlah dan sebutannya disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat yang biasa dikenal dengan sebutan kepala urusan/kepala seksi dan unsur kewilayahan/ kepala dusun yang ada di setiap pemerintahan desa. Hal ini juga diatur dalam Struktur Organisasi Tata Kerja Kepemerintahan (SOTK). Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 48, bahwa: Perangkat Desa terdiri atas: a. sekretariat Desa; b. pelaksana kewilayahan; dan c. pelaksana teknis Perangkat desa adalah unsur pembantu kepala desa yang bertugas membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, yang jumlah dan sebutannya disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.<sup>38</sup>

Dalam melaksanakan tugasnya Perangkat desa dilarang untuk:

1. merugikan kepentingan umum;
2. membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
3. menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;
4. melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
5. melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa;
6. melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang,

---

<sup>38</sup> Rose Siti Badriah Pengaruh Rekrutmen Perangkat Desa Terhadap Kinerja Perangkat Desa Di Desa Andapraja Kecamatan Rajadesa Kabupaten Ciamis, Artikel, Hal 485

barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;

7. menjadi pengurus partai politik;
8. menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;
9. merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota BPD, anggota DPR RI, DPD RI, DPR Daerah Provinsi atau DPR Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan.
10. ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah;
11. melanggar sumpah/janji jabatan; dan
12. meninggalkan tugas selama 60 (enam puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Perangkat Desa yg melanggar larangan tersebut dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Dalam hal sanksi tersebut tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Ada beberapa alasan terkait dengan berhentinya perangkat desa diantaranya ialah:

1. meninggal dunia;
2. permintaan sendiri; atau
3. diberhentikan.

Sedangkan alasan pemberhentian perangkat desa karena:

1. Usia telah genap 60 (enam puluh) tahun;
2. berhalangan tetap;
3. tidak lagi memenuhi syarat sebagai perangkat Desa; atau
4. melanggar larangan sebagai perangkat Desa.

Pemberhentian perangkat Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati/Walikota. Lihat Pasal 61 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017.

#### **D. Badan Permusyawaratan Desa**

Pada masa penjajahan Belanda memang sudah ada pengaturan mengenai kepala desa dan otonomi desa. Tetapi tidak ada pengaturan tentang Badan Permusyawaratan Desa.<sup>39</sup> Akan tetapi, pada masa itu dikenal juga istilah Dewan Desa atau Sesepuh Desa. Kedudukan Dewan Desa ini memang tidak ditempatkan dalam struktur pemerintah desa. Namun, mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan pemerintah desa.<sup>40</sup>

Setelah merdeka dan ditetapkannya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan dasar konstitusional terkait keberadaan pemerintah desa, dibentuklah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan aturan ini di tingkat pemerintahan desa dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Desa. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Desa adalah lembaga tertinggi dalam pemerintahan desa. Tugas secara umum dari Dewan Perwakilan Rakyat Desa adalah untuk menyelenggarakan pemerintahan desa.<sup>41</sup>

Pada tahun 1965 diundangkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa alat-alat kelengkapan Desapraja terdiri dari Kepala Desapraja, Badan Musyawarah Desapraja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja, Petugas Desapraja dan Badan Pertimbangan Desapraja. Badan Musyawarah Desapraja pada masa itu adalah bagian dari pemerintahan desa yang turut serta dalam menyelenggarakan pemerintahan. Kedudukan Badan Musyawarah Desapraja dengan Kepala Desapraja. Tindakan dan Keputusan Kepala Desapraja haruslah mendapat persetujuan dari Badan

---

<sup>39</sup> Bayu Surianingrat, *Pemerintahan dan Administrasi Desa*, Aksara Baru, Jakarta, 1981, hal. 20.

<sup>40</sup> Koentjaraningrat, *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Kini*, Jajasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Djakarta, 1964, hal. 161 – 162.

<sup>41</sup> Ardhiwinda Kusumaputra, dkk, “Model Penguatan Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa dalam Struktur Pemerintahan Desa”, <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id>, diunduh 12 Juli 2017, Pukul 09.30 WIB, hal. 6 – 7.

Musyawarah Desapraja.<sup>42</sup> Akan tetapi, pelaksanaan undang-undang ini ditunda dan pelaksanaan desapraja tidak terwujud.<sup>43</sup> Pengaturan mengenai pemerintahan desa ditemukan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Di mana undang-undang ini mengarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional yang menjamin terwujudnya Demokrasi Pancasila secara nyata dengan menyalurkan pendapat masyarakat dalam wadah yang disebut Lembaga Musyawarah Desa. Lembaga Musyawarah Desa merupakan wadah permusyawaratan/permufakatan dari pemuka-pemuka masyarakat yang ada di desa dan di dalam mengambil keputusannya ditetapkan berdasarkan musyawarah dan mufakat dengan memerhatikan sungguh-sungguh kenyataan hidup dan berkembang dalam masyarakat yang bersangkutan.<sup>44</sup>

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terdapat Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga legislatif Desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat. Bersama-sama Pemerintah Desa membuat dan menetapkan peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan peraturan desa, Anggaran Pendapatan Belanja Desa dan Keputusan Kepala Desa. Hal ini menegaskan bahwa lembaga pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa merupakan lembaga yang terpisah yang mempunyai tugas dan kewenangan sendiri.<sup>45</sup>

Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa kemudian diatur lagi di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini BPD memiliki 2 fungsi, yakni pertama, menetapkan peraturan desa; dan kedua, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Jika

---

<sup>42</sup> Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011, hal. 217.

<sup>43</sup> Suryaningsih, *Sejarah Perkembangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Indonesia; Dahulu, Kini dan Masa Depan*, [https://www.researchgate.net/publication/309211777\\_SEJARAH\\_PERKEMBANGAN\\_BADAN\\_PERMUSYAWARATAN\\_DESA\\_BPD\\_DI\\_INDONESIA\\_DAHULU\\_KINI\\_DAN\\_MASA\\_DEPANNYA](https://www.researchgate.net/publication/309211777_SEJARAH_PERKEMBANGAN_BADAN_PERMUSYAWARATAN_DESA_BPD_DI_INDONESIA_DAHULU_KINI_DAN_MASA_DEPANNYA), diakses 12 Juli 2017, Pukul 10.00 WIB.

<sup>44</sup> HAW Widjaja, *Otonomi Desa merupakan....*, Op. Cit., hal. 11.

<sup>45</sup> *Ibid.*, hal. 27 – 28.

dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya ada pengurangan fungsi dari BPD. Fungsi yang hilang tersebut adalah mengayomi adat istiadat dan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Pengaturan yang paling terbaru mengenai keberadaan badan permusyawaratan desa adalah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa Badan Permasyarakatan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Peran BPD dalam mendukung tata penyelenggaraan pemerintahan desa mencakup beberapa hal yaitu: fungsi dalam penyerapan aspirasi, fungsi pengayoman adat, fungsi menetapkan peraturan desa, dan fungsi pengawasan. Keempat fungsi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: a. Fungsi Penyerapan Aspirasi: aspirasi dari masyarakat yang diserap oleh BPD dilakukan melalui mekanisme atau cara yaitu: penyampaian langsung kepada BPD, penyampaian melalui forum warga dan penyampaian melalui pertemuan tingkat desa. b. Fungsi Pengayoman Adat: adat adalah aturan, kebiasaan-kebiasaan yang tumbuh dan berbentuk dari suatu masyarakat atau daerah yang dianggap memiliki nilai yang dijunjung serta dipatuhi masyarakat pendukungnya. Adat juga merupakan norma yang tidak tertulis, namun sangat kuat mengikat sehingga anggota-anggota masyarakat yang melanggar adat istiadat akan menderita, karena sanksi keras yang kadang-kadang secara tidak langsung dikenakan. c. Fungsi menetapkan Peraturan Desa: fungsi menetapkan peraturan desa yang dilakukan oleh BPD mengacu kepada peraturan yang ada. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa serta BPD berfungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat bersama Kepala Desa. d. Fungsi Pengawasan: pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan dan kebijaksanaan yang telah ditentukan. Jelasnya pengawasan harus berpedoman pada rencana yang telah ditentukan, perintah, tujuan dan kebijaksanaan yang telah ditentukan sebelumnya. Pengawasan sebagai proses dalam menetapkan

ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. Pengawasan sebagai suatu proses untuk menilai kesesuaian pekerjaan para anggota organisasi pada berbagai bidang dan berbagai tingkatan manajemen dengan program yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>46</sup>

Dari uraian di atas maka dapat dijelaskan bahwa kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah sebagai mitra kerja pemerintah desa yang khususnya dalam hal ini adalah pembuatan peraturan desa. Selain itu, BPD juga berwenang dalam hal penyerapan aspirasi, pengayoman adat, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Pasal 210 huruf (D) Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan: Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam Peraturan Daerah yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.<sup>47</sup> Badan Permusyawaratan Desa merupakan nama dari Badan Perwakilan Desa yang ada selama ini. Perubahan ini didasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah untuk mufakat”. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik elit politik dapat segera diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan goncangan-goncangan yang merugikan masyarakat luas. Jadi, yang dimaksud musyawarah mufakat adalah perundingan bersama untuk memecahkan masalah, sehingga tercapai keputusan bulat yang akan dilaksanakan bersama. Kita mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama bukan untuk kepentingan golongan atau pribadi.

---

<sup>46</sup> Tarsim Dan Erga Yuhandra, Implementasi Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (Bpd) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Terhadap Pemerintah Desa (Studi Di Kabupaten Kuningan), Unifikasi : Jurnal Ilmu Hukum, Volume 05 Nomor 01, Januari 2018, Hal 15-16

<sup>47</sup> Ni'matul Huda, 2009. Hukum Pemerintahan Daerah, Bandung : Nusa Media, Cet ke-1, hal 207.

Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- a. Mengayomi, yaitu menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di Desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan.
- b. Legislasi yaitu menyusun, merumuskan dan menetapkan peraturan Desa bersama-sama Pemerintah Desa.
- c. Pengawasan, yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Kepala Desa.
- d. Menampung aspirasi masyarakat yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang di terima dari masyarakat pejabat atau instansi yang berwenang.
- e. Melakukan penyaringan dan penjaringan bakal Calon kepala Desa.
- f. Menetapkan Calon Kepala Desa terpilih.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat (UU Nomor 32 Tahun 2004). Oleh karenanya BPD sebagai badan permusyawaratan yang berasal dari masyarakat Desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara Kepala Desa dengan masyarakat Desa, juga dapat menjadi lembaga yang berperan sebagai lembaga representasi dari masyarakat. Pelaksanaan fungsi BPD sebagaimana tersebut di atas, di tetapkan dalam peraturan Tata Tertib BPD. Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi: (a) Membahas dan menyepakati rancangan peraturan Desa bersama kepala Desa, (b) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan (c) Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.<sup>48</sup>

Sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa anggota BPD memiliki hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban Badan Permusyawaratan Desa sesuai dengan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa Pasal (61-63) disebutkan hak Badan Permusyawaratan Desa yaitu:

- 1) Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa;
- 2) Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa; dan

---

<sup>48</sup> Purwoto, 2009, Undang-Undang Desa Kelurahan dan Kecamatan, Jakarta : Pustaka Mahardika, hal. 42.

- 3) Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan Belanja Desa. Hak BPD dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa yang dilaksanakan oleh kepala desa sesuai dengan kewenangan kepala desa. Pengawasan yang dilakukan tentu sesuai dengan aturan yang berlaku.
- 4) mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa.
- 5) menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- 6) mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari APBDesa.

Adapun Hak dan Kewajiban anggota Badan Permusyawaratan (BPD) adalah:

- 1) mengajukan usul rancangan Peraturan Desa;
- 2) mengajukan pertanyaan;
- 3) menyampaikan usul dan/atau pendapat;
- 4) memilih dan dipilih; dan
- 5) mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
- 6) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika
- 7) melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- 8) menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat Desa;
- 9) mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan;
- 10) menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat Desa; dan
- 11) menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan Desa.

Selain hak dan kewajiban, anggota Badan Permusyawaratan Desa mempunyai beberapa larangan, yaitu:

1. merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat Desa, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat Desa;
2. melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme, menerima uang,

barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;

3. menyalahgunakan wewenang;
4. melanggar sumpah/janji jabatan;
5. merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan perangkat Desa;
6. merangkap sebagai anggota DPR RI, DPD RI, DPR Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan;
7. sebagai pelaksana proyek Desa;
8. menjadi pengurus partai politik; dan/atau
9. menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang.

Dalam melaksanakan musyawarah desa, ada mekanisme yang harus dilalui, yaitu:

1. musyawarah BPD dipimpin oleh pimpinan BPD;
2. musyawarah BPD dinyatakan sah apabila dihadiri oleh paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota BPD;
3. pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah guna mencapai mufakat;
4. apabila musyawarah mufakat tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan dengan cara pemungutan suara; pemungutan suara dinyatakan sah apabila disetujui oleh paling sedikit  $\frac{1}{2}$  (satu perdua) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota BPD yang hadir; dan
5. hasil musyawarah BPD ditetapkan dengan keputusan BPD dan dilampiri notulen musyawarah yang dibuat oleh sekretaris BPD.

## BAB IV

# Pemilihan & Pemberhentian Kepala Desa

### A. Pelaksanaan Demokrasi di Desa

Dari sekian banyak teori yang dikemukakan para ahli hukum mengenai ciri-ciri negara demokrasi, menarik untuk diketengahkan ciri-ciri negara demokrasi menurut tiga ahli hukum ini yaitu Lymann Tower Sargent, Robert A. Dahl dan Usep Ranawidjaja. Menurut Lymann Tower Sargent mengemukakan 5 (lima) elemen kunci yang harus dipenuhi oleh negara demokrasi yaitu:<sup>49</sup>

1. Keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan-keputusan politik (*Citizen involvement in political decision making*);
2. Beberapa tingkat persamaan di antara masyarakat (*Some degree of equality among citizens*);
3. Beberapa tingkat kemerdekaan atau kebebasan yang diberikan kepada atau yang dipertahankan oleh masyarakat (*Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens*);
4. Suatu sistem perwakilan (*A system representation*);

---

<sup>49</sup> Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008, hal. 23.

5. Suatu peran mayoritas sistem pemilihan (*An electoral system majority role*).

Senada dengan hal tersebut Robert A. Dahl menyodorkan 8 (delapan) kriteria bagi negara demokrasi, yaitu:<sup>50</sup>

1. Adanya kebebasan untuk membentuk dan bergabung ke dalam organisasi (*freedom to form and join organization*);
2. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*);
3. Adanya hak untuk memilih (*the right to vote*);
4. Adanya hak untuk dipilih (*eligibility for public office*);
5. Adanya hak bagi peserta politik untuk berkampanye guna memperoleh dukungan suara rakyat (*the right of political leaders to compete for support and vote*);
6. Adanya pilihan terhadap berbagai sumber informasi (*alternative sources of information*);
7. Adanya pemilihan umum yang bebas dan jujur (*free and fair elections*);
8. Adanya lembaga-lembaga yang membuat kebijaksanaan pemerintah berdasarkan kepada keinginan rakyat (*institution for making government policies depend on vote and other expressions of preference*).

Dalam kaitan tersebut Usep Ranawidjaja mengatakan bahwa sistem demokrasi dalam negara harus dilembagakan melalui kaidah hukum yang meliputi:<sup>51</sup>

1. Jaminan mengenai hak asasi dan kebebasan dasar manusia merupakan syarat berfungsinya kedaulatan rakyat;
2. Penentuan dan pembatasan wewenang pejabat negara;
3. Sistem pembagian tugas antar lembaga penting yang bersifat saling membatasi dan mengimbangi (*checks and balances system*);
4. Lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dengan tugas perundang-undangan dan mengendalikan badan eksekutif;
5. Pemilihan umum yang bebas dan rahasia;
6. Sistem kepartaian yang menjamin kemerdekaan politik rakyat;
7. Perlindungan dan jaminan bagi kelangsungan oposisi merdeka sebagai potensi alternatif pelaksanaan kedaulatan

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Usep Ranawidjaja, *Hukum Tata Negara Indonesia; Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 205.

rakyat;

8. Desentralisasi teritorial kekuasaan negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam mengelola negara; dan
9. Lembaga peradilan yang bebas dari kekuasaan badan eksekutif.

Dari beberapa konsep dan ciri-ciri dari demokrasi yang telah dikemukakan oleh beberapa para ahli hukum di atas, ada satu ciri demokrasi yang sama yaitu adanya suatu sistem pemilihan umum yang bebas dan rahasia. Bahkan di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap sebagai lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri. Hasil pemilihan umum dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat.<sup>52</sup>

Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum juga memiliki tradisi dalam menyeleksi pemimpinnya. Tradisi tersebut dari waktu ke waktu telah mengalami evolusi sejalan dengan perkembangan dan pertumbuhan desa itu sendiri. Saat ini untuk melakukan seleksi pemimpin desa dilakukan melalui pemilihan kepala desa. Pemilihan kepala desa meskipun dalam bentuk sederhana adalah sebuah sistem politik, yang merupakan bagian dari sistem politik lain yang lebih besar dan kompleks.<sup>53</sup>

Menurut HAW Widjaja, desa dalam pandangan politik adalah sebuah masyarakat demokrasi, sebuah masyarakat yang mendasarkan diri pada kedaulatan rakyat. Demokrasi desa itulah yang dianggap sebagai demokrasi asli yang bisa dijadikan orientasi dalam pengembangan demokrasi modern di tingkat nasional, dengan ciri-ciri seperti musyawarah, rembug desa, dan pemilihan kepala desa oleh rakyat di desa, dari calon-calon yang mereka ajukan sendiri.<sup>54</sup>

Di kalangan ilmuwan lahir dua pendapat mengenai hal ini. Di satu pihak mengatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa termasuk di dalamnya proses seleksi kepengimpinannya

---

<sup>52</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009, hal. 461.

<sup>53</sup> Neneng Yani Yuningsih dan Valina Singka Subekti, "Demokrasi dalam Pemilihan Kepala Desa? Studi Kasus Desa dengan Tipologi Tradisional, Trnasisional, dan Modern di Provinsi Jawa Barat Tahun 2008-2013", *Jurnal Politik*, Vol. I, No. 2, Februari 2016, hal. 236.

<sup>54</sup> *Ibid.*

melalui pemilihan kepala desa bukanlah bentuk demokrasi, sedangkan di pihak lain mengatakan bahwa pemerintahan desa dengan proses pemilihan kepengimpinannya merupakan wujud nyata dari demokrasi langsung bahwa disebutkan sebagai demokrasi murni.<sup>55</sup>

Pandangan yang pertama antara lain dikemukakan oleh Justun M.v.d. Kroef yang mengatakan bahwa “The Indonesian villages is not a democracy, nor does it provide a basis for democratic technique of organization and operation as these are understood in the west”. Pendapat Kroef tersebut melahirkan pandangan kedua yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa dengan otonominya termasuk di dalamnya proses pemilihan kepala desa merupakan sebuah bentuk demokrasi. Salah satu yang mengemukakan pandangan ini adalah Ina E. Slamet yang menyatakan bahwa “demokrasi di desa bukan demokrasi barat, melainkan demokrasi asli dari masyarakat primitif yang belum mengenal akan stratifikasi sosial”. Sedangkan Koentjoro Poerbopranoto menyebut demokrasi pada kesatuan masyarakatn hukum seperti desa dan nama lainnya yang sejenis dengan demokrasi musyawarah, demokrasi gotong royong atau demokrasi ala Indonesia. Penegasan selanjutnya disebutkan oleh Moh. Hatta bahwa demokrasi semacam itu disebutnya sebagai demokrasi kolektif yang mengandung di dalamnya cita-cita demokrasi sosial. Menurut Hatta, “Di desa-desa sistem yang demokrasi masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat istiadat yang hakiki, dasarnya adalah pemilikan tanah yang komunal yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi”.<sup>56</sup>

Untuk melihat apakah kemudian proses pemilihan pemimpin di desa masuk dalam kategori demokrasi atau tidak dapat dilihat dalam Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan bahwa Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Hal ini berarti bahwa asas dalam pemilihan kepala desa sama dengan asas dalam pelaksanaan pemilihan umum yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Sehingga dapat dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah termasuk demokrasi.

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, hal. 237.

<sup>56</sup> *Ibid.*, hal. 237 – 238.

## **B. Pemilihan Kepala Desa**

Berdasarkan ketentuan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa. Di mana proses pemilihan kepala desa dilaksanakan melalui tahapan pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan.

Terkait dengan proses pemilihan kepala desa mulai dari tahap pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa yang membagi tahapan pemilihan kepala desa menjadi: 1) persiapan; 2) pencalonan; 3) pemungutan suara; dan 4) penetapan.

Dalam rangka pelaksanaan pemilihan kepala desa, Bupati/Walikota membentuk panitia pemilihan di Kabupaten/Kota yang mempunyai tugas meliputi:

- a. merencanakan, mengkoordinasikan, dan menyelenggarakan semua tahapan pelaksanaan pemilihan tingkat kabupaten/kota;
- b. melakukan bimbingan teknis pelaksanaan pemilihan kepala desa terhadap panitia pemilihan kepala desa tingkat desa;
- c. menetapkan jumlah surat suara dan kotak suara;
- d. memfasilitasi pencetakan surat suara dan pembuatan kotak suara serta perlengkapan pemilihan lainnya;
- e. menyampaikan surat suara dan kotak suara dan perlengkapan pemilihan lainnya kepada panitia pemilihan;
- f. memfasilitasi penyelesaian permasalahan pemilihan kepala desa tingkat kabupaten/kota;
- g. melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan; dan
- h. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota.

Tahapan pertama dalam pemilihan kepala desa yaitu tahap persiapan, di mana persiapan pemilihan di desa terdiri atas kegiatan:

- a. pemberitahuan badan permusyawaratan desa kepada kepala desa tentang akhir masa jabatan yang disampaikan 6 (enam) bulan sebelum berakhir masa jabatan;
- b. pembentukan panitia pemilihan kepala desa oleh badan permusyawaratan desa ditetapkan dalam jangka waktu 10

- (sepuluh) hari setelah pemberitahuan akhir masa jabatan;
- c. laporan akhir masa jabatan kepala desa kepada bupati/walikota disampaikan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah pemberitahuan akhir masa jabatan;
  - d. perencanaan biaya pemilihan diajukan oleh panitia kepala bupati/walikota melalui camat atau sebutan lain dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah terbentuknya panitia pemilihan; dan
  - e. persetujuan biaya pemilihan dari bupati/walikota dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diajukan oleh panitia. Panitia pemilihan kepala desa yang dibentuk dalam tahap persiapan ini mempunyai tugas:
    - a. merencanakan, mengkoordinasikan, menyelenggarakan, mengawasi, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan;
    - b. merencanakan dan mengajukan biaya pemilihan kepada Bupati/Walikota melalui camat;
    - c. melakukan pendaftaran dan penetapan pemilih;
    - d. mengadakan penjaringan dan penyaringan bakal calon;
    - e. menetapkan calon yang telah memenuhi persyaratan;
    - f. menetapkan tata cara pelaksanaan pemilihan;
    - g. menetapkan tata cara pelaksanaan kampanye;
    - h. memfasilitasi penyediaan peralatan, perlengkapan, dan tempat pemungutan suara;
    - i. melaksanakan pemungutan suara;
    - j. menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan;
    - k. menetapkan calon kepala desa terpilih; dan
    - l. melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan.

Selain membentuk panitia pemilihan kepala desa, dalam tahap persiapan ini yang dilakukan adalah penetapan pemilih. Di mana pemilih yang menggunakan hak pilih harus terdaftar sebagai pemilih dan harus memenuhi syarat, yaitu:

- a. penduduk desa yang pada hari pemungutan suara pemilihan kepala desa sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah menikah ditetapkan sebagai pemilih;
- b. nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya;
- c. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; dan
- d. berdomisili di desa sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan

sebelum disahkannya daftar pemilih sementara yang dibuktikan dengan kartu tanda penduduk atau surat keterangan penduduk.

Tahapan selanjutnya adalah tahap pencalonan, di mana untuk dapat menjadi calon kepala desa, ada beberapa syarat yang wajib dipenuhi, yaitu:

1. warga negara Republik Indonesia;
2. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
3. 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;
4. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
5. berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
6. bersedia dicalonkan menjadi kepala desa;
7. terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;
8. tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
9. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;
10. tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
11. berbadan sehat;
12. tidak pernah sebagai kepala desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan; dan
13. syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah.

Namun, kemudian berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, syarat calon kepala desa wajib terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran dinyatakan bertentangan dengan Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga syarat tersebut ditiadakan.

Dalam menetapkan calon kepala desa, panitia pemilihan melakukan penelitian terhadap persyaratan bakal calon meliputi penelitian kelengkapan dan keabsahan administrasi pencalonan yang disertai dengan klarifikasi pada instansi yang berwenang yang dilengkapi dengan surat keterangan dari yang berwenang. Selain itu, panitia pemilihan mengumumkan hasil penelitian kepada masyarakat untuk memperoleh masukan.

Apabila bakal calon kepala desa yang memenuhi persyaratan berjumlah paling sedikit 2 (dua) orang dan paling banyak 5 (lima) orang, panitia pemilihan menetapkan bakal calon kepala desa menjadi calon kepala desa. Namun, apabila bakal calon yang memenuhi syarat kurang dari 2 (dua) orang, panitia pemilihan memperpanjang waktu pendaftaran selama 20 (dua puluh) hari. Dan apabila setelah diperpanjang belum ada bakal calon kepala desa yang memenuhi persyaratan, Bupati/walikota menunda pelaksanaan pemilihan kepala desa sampai dengan waktu yang ditetapkan kemudian. Dan apabila dalam tenggang waktu tersebut, masa jabatan kepala desa berakhir, Bupati/Walikota mengangkat penjabat kepala desa dari pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah kabupaten/kota.

Dalam tahapan ini kegiatan selanjutnya adalah penetapan calon kepala desa disertai dengan penentuan nomor urut melalui undian secara terbuka oleh panitia pemilihan yang dituangkan dalam berita acara penetapan calon kepala desa. Dan panitia pemilihan mengumumkan melalui media massa dan/atau papan pengumuman tentang nama calon yang telah ditetapkan, paling lambat 7 (tujuh) hari sejak tanggal ditetapkan.

Setelah ditetapkan sebagai calon kepala desa, calon kepala desa dapat melakukan kampanye sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa dalam jangka waktu 3 (tiga) hari sebelum dimulainya masa tenang dan kampanye dilakukan dengan prinsip jujur, terbuka, dialogis, serta bertanggung jawab. Kampanye calon kepala desa memuat visi dan misi bila terpilih jadi kepala desa yang dapat dilaksanakan melalui pertemuan terbatas, tatap muka, dialog, penyebaran bahan kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga di tempat kampanye dan di tempat lain yang ditentukan oleh panitia pemilihan dan

kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan.

Calon kepala desa dalam melaksanakan kampanye dilarang:

- a. mempersoalkan dasar negara Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon dan/atau calon yang lain;
- d. menghasut dan mengadu-domba perseorangan atau masyarakat;
- e. mengganggu ketertiban umum;
- f. mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang, sekelompok anggota masyarakat, dan/atau calon yang lain;
- g. merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye calon;
- h. menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan;
- i. membawa atau menggunakan gambar dan/atau atribut calon lain selain dari gambar dan/atau atribut calon yang bersangkutan;
- j. menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye.

Setelah masa tenang selama 3 (tiga) hari, dilaksanakan pemungutan suara. Di mana pemungutan suara dilakukan dengan memberikan suara melalui surat suara yang berisi nomor, foto, dan nama calon atau berdasarkan kebiasaan masyarakat desa setempat. Pemberian suara untuk pemilihan kepala desa dilakukan dengan mencoblos salah satu calon dalam surat suara. Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dari jumlah suara sah ditetapkan sebagai calon kepala desa.

Tahap selanjutnya adalah penetapan, di mana panitia pemilihan kepala desa menyampaikan laporan hasil pemilihan kepala desa kepada badan permusyawaratan desa. Berdasarkan laporan tersebut, badan permusyawaratan desa menyampaikan calon kepala desa terpilih berdasarkan suara terbanyak kepada bupati/walikota melalui camat dengan tembusan kepada kepala desa. Bupati/walikota menetapkan pengesahan dan

pengangkatan kepala desa dengan keputusan bupati/walikota.

### **C. Pengaturan tentang Domisili dalam Pemilihan Kepala Desa**

Salah satu syarat untuk menjadi calon kepala desa berdasarkan Pasal 33 huruf g adalah terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran. Ketentuan ini kemudian diajukan judicial review ke Mahkamah Konstitusi oleh beberapa Ketua Asosiasi Perangkat Desa Seluruh Indonesia. Para pemohon mendalilkan bahwa ketentuan tersebut telah melanggar hak konstitusionalnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk mendapatkan kemudahan untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan; hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan; hak untuk bekerja dengan perlakuan yang adil; hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil; serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Terhadap permohonan para pemohon ini, Mahkamah Konstitusi dalam pendapat hukumnya menyatakan sebagai berikut:

Bahwa tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana tersebut dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat menyatakan, “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial...”. Prinsip kesatuan dalam NKRI yang dinyatakan secara tegas dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 adalah bagian dari upaya membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Pembukaan UUD 1945 tersebut merupakan dasar berdirinya bangsa Indonesia dalam negara kesatuan.

Selain itu, ditegaskan pula bahwa negara menghormati kedudukan daerah-daerah dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah dengan mengingat hak-hal asal usul daerah tersebut. Keberadaan daerah-daerah tersebut tetap

diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam NKRI. Keberagaman karakteristik dan henis desa atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi NKRI tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah telah ditegaskan dalam UUD 1945 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2).

Bahwa UU 6/2014 disusun dengan semangat penerapan amanat UUD 1945, termasuk di dalamnya pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (7) UUD 1945. Walaupun demikian, kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan. Dengan konstruksi menggabungkan fungsi self-governing community dengan local self government, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa, ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat. Dengan tetap memperhatikan kekhasannya di sejumlah daerah, desa dan desa adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama, sedangkan perbedaannya hanyalah dalam implementasi tentang hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, pemeliharaan ketenteraman pemerintahan berdasarkan susunan asli. Desa adat memiliki fungsi pemerintahan, keuangan desa, pembangunan desa, serta mendapat fasilitas dan pembinaan dari pemerintah kabupaten/kota. Dalam posisi seperti ini, desa dan desa adat mendapat perlakuan yang sama dari pemerintah dan pemerintah daerah. Oleh sebab itu, di masa depan, desa dan desa adat dapat melakukan perubahan wajah desa dan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, pelaksanaan pembangunan yang berdaya guna, serta pembinaan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat di wilayahnya.

Bahwa terkait dengan pengujian konstitusionalitas norma

“terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran” sebagaimana yang disebut dalam Pasal 33 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf c UU 6/2014, menurut Mahkamah, desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

Bahwa sebuah desa sekurang-kurangnya memiliki ciri-ciri yang bersifat universal, antara lain adalah bahwa desa dipimpin oleh kepala desa yang dipilih langsung oleh penduduk desa yang bersangkutan; desa merupakan bentuk kesatuan terkecil dalam sistem pemerintahan negara; serta desa bersifat otonom dalam arti mempunyai hak untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Baik desa biasa maupun desa adat sama-sama merupakan kesatuan masyarakat hukum. Artinya satuan pemerintahan desa dan kesatuan masyarakat hukum adat, sama-sama berstatus sebagai subjek hukum dalam lalu lintas hukum nasional.

Bahwa UU 6/2014 merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, yaitu memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; memberikan kejelasan status dan kepastian hukum bagi desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia; melestarikan dan memajukan adat, tradisi, serta budaya masyarakat desa; membentuk pemerintahan desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka serta bertanggung jawab; memajukan perekonomian masyarakat desa dan mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; serta memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

Menurut Mahkamah, makna desa sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 6/2014 adalah masyarakat desa yang terstruktur dalam konteks rezim hukum pemerintahan daerah. Artinya sebagai rezim hukum pemerintahan daerah, pelaksanaan pemilihan kepala desa dan pengangkatan perangkat desa dilakukan secara langsung oleh masyarakat desa. Pemilihan kepala desa secara langsung oleh masyarakat desa dan pengangkatan perangkat desa tanpa mensyaratkan harus berdomisili di desa setempat telah bersesuaian dengan

semangat Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”.

Bahwa untuk mendorong dan menggerakkan desa ke arah perkembangan menjadi masyarakat berperadaban maju dan modern, pengorganisasian warga desa memerlukan proses pelebagaan yang lebih baik. Institusi-institusi masyarakat desa harus difungsikan secara efektif untuk mendorong dan menggerakkan roda perkembangan ke arah kemajuan di segala bidang kehidupan warga desa. Kehidupan masyarakat desa membutuhkan ruang kebebasan untuk bergerak dan untuk saling berkompetisi secara sehat sekaligus saling bekerja sama dalam suasana tertib dan tenteram penuh kedamaian dan persaudaraan antara sesama warga. Masyarakat desa memerlukan peningkatan kesejahteraan yang semakin berkualitas dan merata yang tercermin dalam struktur keadilan sosial dan tidak adanya kesenjangan antara elit kaya dengan rakyat kebanyakan. Karena itu, perikehidupan di desa-desa Indonesia dewasa ini sudah seharusnya diarahkan untuk pada suatu saat kelak berkembang menjadi maju dan modern.

Bahwa masyarakat perdesaan di Indonesia dapat dibedakan antara masyarakat desa dan masyarakat adat. Menurut Mahkamah, status desa dalam UU 6/2014 justru kembali dipertegas sebagai bagian tak terpisahkan dari struktur organisasi pemerintahan daerah, peraturan desa ditegaskan sebagai bagian dari pengertian peraturan perundang-undangan dalam arti pertauran yang melaksanakan fungsi pemerintahan, sehingga desa menjadi kepanjangan tangan terbawah dari fungsi-fungsi pemerintahan negara secara resmi. Oleh sebab itu sudah seyogianya pemilihan “kepala desa dan perangkat desa” tidak perlu dibatasi dengan mensyaratkan bahwa calon kepala desa atau calon perangkat desa harus “terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran”. Hal tersebut sejalan dengan rezim pemerintahan daerah dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang tidak memberikan batasan dan syarat terkait dengan domisili atau terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di daerah setempat.

Bahwa komunitas desa terbentuk oleh dan untuk kepentingan masyarakat desa yang pada waktunya bersepakat membentuk

semacam organ-organ pemerintahan desa yang tersendiri. Itulah yang oleh undang-undang disebut sebagai pemerintahan desa. Dari perspektif negara, tentu saja pemerintahan desa itu dilihat sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan NKRI secara keseluruhan. Karena itu, nomenklatur yang digunakan adalah pemerintahan desa, peraturan desa, badan perwakilan desa, dan sebagainya yang merujuk kepada logika pemerintahan negara Republik Indonesia secara umum. Dengan demikian satuan pemerintahan desa merupakan unit terbawah dari struktur organisasi pemerintahan daerah.

Bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah, permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian. Dan menyatakan Pasal 33 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai hukum mengikat.

#### **D. Pemberhentian Kepala Desa**

Pengaturan mengenai pemberhentian kepala desa diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Di mana, Pasal 40 tersebut menyatakan bahwa kepala desa berhenti karena a) meninggal dunia; b) permintaan sendiri; atau c) diberhentikan. Dan kepala desa diberhentikan karena: a) berakhir masa jabatannya; b) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan; c) tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon kepala desa; atau d) melanggar larangan sebagai kepala desa.

Selain itu, ada juga pemberhentian sementara, di mana kepala desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan register perkara di pengadilan. Kepala desa dapat juga diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah ditetapkan sebagai tersangka dalam tindak pidana korupsi, terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara. Dan kepala desa yang diberhentikan sementara diberhentikan oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Kepala desa yang diberhentikan sementara setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penetapan putusan pengadilan diterima oleh Kepala Desa, Bupati/Walikota merehabilitasi dan mengaktifkan kembali kepala desa yang bersangkutan sebagai kepala desa sampai dengan akhir masa jabatannya. Namun, apabila kepala desa yang diberhentikan sementara telah berakhir masa jabatannya, Bupati/Walikota harus merehabilitasi nama baik kepala desa yang bersangkutan.

## BAB V

# Produk Hukum Desa

### **A. Peraturan Desa sebagai Peraturan Perundang-undangan**

Peraturan desa pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditetapkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) terkait dengan hierarki menyatakan bahwa “Jenis dan hierarki 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.

Lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (2) disebutkan bahwa “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.

Selain itu, dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang materi muatan peraturan desa/yang setingkat. Di mana disebutkan bahwa Materi muatan peraturan desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Namun, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan desa tidak masuk lagi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hanya saja, dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa “Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Dan peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka peraturan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dipisahkan eksistensinya sebagai peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan kata lain, posisi peraturan daerah sekarang ini menunjukkan bukan merupakan peraturan daerah lagi.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Agustin, dkk., “Kedudukan Hukum Peraturan Desa dalam Sistem

Namun, eksistensi peraturan desa diakui keberadaannya dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Di mana berdasarkan Pasal 1 angka 7 disebutkan bahwa Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama badan permusyawaratan desa. Lebih lanjut dalam Pasal 69 disebutkan bahwa jenis peraturan di desa terdiri atas peraturan desa, peraturan bersama kepala desa, dan peraturan kepala desa.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, setidaknya mengatur beberapa hal mengenai pembentukan peraturan desa yaitu:<sup>58</sup>

- a. peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa bersama dengan badan permusyawaratan desa. Peraturan desa adalah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh kepala desa bersama badan permusyawaratan desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama badan permusyawaratan desa. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.
- b. Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan bahwa pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peraturan desa dibentuk dalam upaya mencapai tujuan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, menengah, dan jangka pendek.
- c. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan

---

Peraturan Perundang-undangan”, Halu Olea Legal Research, Volume 1 Issue 1, April 2019, hal. 93.

<sup>58</sup> Kadek Wijayanto, dkk., “Kedudukan Peraturan Desa dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Nasional”, Jurnal Ius Civile, Vol. 4, No. 2, Oktober 2020, hal. 210 – 213.

memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. 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.

- d. Peraturan desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan lainnya. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan 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.
- e. Peraturan desa dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Penyusunan Peraturan Desa harus sesuai dengan kaidah peraturan perundang-undangan yang berlaku. Melalui kebijakan otonomi daerah, tiap-tiap desa di daerah-daerah diberi kewenangan dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Melalui kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, pemerintah desa akan berupaya untuk meningkatkan perekonomian sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan yang dimiliki, sehingga memberikan peluang dan kesempatan bagi desa untuk berupaya semaksimal mungkin dalam rangka mencapai tujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat di desa setempat.
- f. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan

peraturan desa. Peraturan desa dibentuk berdasarkan aspirasi masyarakat. Titik tolak dari penyusunan suatu peraturan daerah adalah efektivitas dan efisiensi pada masyarakat. Dengan kata lain, penerapan suatu peraturan daerah harus tepat guna dan berhasil guna, tidak mengatur kepentingan golongan orang tertentu saja, dengan menghasilkan kepentingan golongan lain yang lebih banyak. Sehingga memiliki kaitan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan yang hendak diambil harus dilibatkan. Tujuan dasar peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna bagi warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (public interest) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang potensial terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (groups interest), para penqarnbil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan pengharapan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam suatu konsep. Pandangan dan reaksi masyarakat itu, sebaliknya akan menolong pengambil keputusan (stakeholder) untuk menentukan prioritas, kepentingan dan arah yang pasti dari berbagai faktor. Di samping itu, partisipasi masyarakat juga merupakan pemenuhan terhdap etika politik yang menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan dan kedaulatan.

- g. Peraturan desa disampaikan oleh kepala desa kepada bupati atau wali kota melalui camat sebagai bahan pengawasan atau pembinaan paling lambat 7 hari setelah ditetapkan untuk melaksanakan peraturan desa atau kepala desa. 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. Hasil evaluasi tersebut diserahkan oleh bupati/walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh bupati/walikota. Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa. Masyarakat desa berhak memberikan masukan terhadap rancangan peraturan desa. Peraturan desa dan peraturan kepala desa diundangkan dalam lembaran desa dan berita desa oleh sekretaris desa.

## **B. Proses Pembentukan Peraturan Desa**

Dalam rangka melaksanakan kewenangannya, desa dapat membuat peraturan desa. Peraturan desa merupakan bentuk regulasi yang dikeluarkan pemerintah desa sebagaimana kabupaten membuat peraturan daerah. Peraturan desa ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Isi peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta norma kesusilaan masyarakat. Peraturan desa dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>59</sup>

Dalam Pasal 69 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa hanya disebutkan bahwa Peraturan Desa ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama badan permusyawaratan desa. Sebagai salah satu peraturan perundang-undangan, Peraturan desa sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan tentunya dalam proses pembentukannya berpedoman kepala Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di mana berdasarkan Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Namun, dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak ada pengaturan lebih rinci mengenai tahapan pembentukan peraturan desa.

Ketentuan mengenai peraturan desa kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 83 sampai dengan Pasal 84 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam Pasal 83 dan Pasal 84 diatur beberapa hal sebagai berikut:

---

<sup>59</sup> Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta, Penerbit Erlangga, hal. 82

1. rancangan peraturan desa diprakarsai oleh pemerintah desa;
2. badan permusyawaratan desa dapat mengusulkan rancangan peraturan desa kepada pemerintah desa;
3. rancangan peraturan desa baik yang diprakarsai oleh pemerintah desa maupun yang diusulkan oleh badan permusyawaratan desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa untuk mendapatkan masukan;
4. rancangan peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama badan permusyawaratan desa.
5. rancangan peraturan desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan badan permusyawaratan desa kepada kepala desa untuk ditetapkan menjadi peraturan desa paling lambat 7 (tujuh) hari sejak tanggal kesepakatan.
6. 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 badan permusyawaratan desa.
7. peraturan desa dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan dalam lembaran desa dan berita desa oleh sekretaris desa.
8. peraturan desa yang telah diundangkan disampaikan kepada bupati/walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah diundangkan.
9. peraturan desa wajib disebarluaskan oleh pemerintah desa.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tahapan pembentukan peraturan desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa. Dalam peraturan ini ada beberapa tahapan pembentukan peraturan desa yaitu 1) perencanaan, 2) penyusunan, 3) pembahasan, 4) penetapan, 5) pengundangan, dan 6) penyebarluasan.

Tahap perencanaan dilakukan dengan menetapkan rancangan peraturan desa oleh kepala desa dan badan permusyawaratan desa dalam rencana kerja pemerintah desa. Dan pada tahap ini lembaga kemasyarakatan, lembaga adat, dan lembaga desa lainnya di desa dapat memberikan masukan kepada pemerintah desa dan/atau badan permusyawaratan desa untuk rencana penyusunan rancangan peraturan desa.

Tahap penyusunan peraturan desa dibagi menjadi penyusunan peraturan desa oleh kepala desa dan penyusunan

peraturan desa oleh badan permusyawaratan desa. Untuk penyusunan peraturan desa oleh kepala desa dilakukan dengan menyusun peraturan desa dan kemudian peraturan desa yang telah disusun, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa dan diutamakan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat yang terkait langsung dengan substansi materi pengaturan serta dapat dikonsultasikan kepada camat untuk mendapatkan masukan. Masukan dari masyarakat desa dan camat digunakan pemerintah desa untuk tindak lanjut proses penyusunan rancangan peraturan desa. Apabila telah dikonsultasikan maka rancangan peraturan desa disampaikan kepala desa kepada badan permusyawaratan desa untuk dibahas dan disepakati bersama. Sedangkan untuk penyusunan peraturan desa oleh badan permusyawaratan desa dapat disusun oleh badan permusyawaratan desa atau anggota badan permusyawaratan desa.

Tahap selanjutnya adalah tahap pembahasan, di mana dalam tahap ini badan permusyawaratan desa mengundang kepala desa untuk membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa. Dalam hal terdapat rancangan peraturan desa prakarsa pemerintah desa dan usulan badan permusyawaratan desa mengenai hal yang sama untuk dibahas dalam waktu pembahasan yang sama, maka didahulukan rancangan peraturan desa usulan badan permusyawaratan desa sedangkan rancangan peraturan desa usulan kepala desa digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Dalam tahap pembahasan, rancangan peraturan desa yang belum dibahas dapat ditarik kembali oleh pengusul sedangkan rancangan peraturan desa yang telah dibahas tidak dapat ditarik kembali kecuali atas kesepakatan bersama antara pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. Selanjutnya rancangan peraturan desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan badan permusyawaratan desa kepada kepala desa untuk ditetapkan menjadi peraturan desa paling lambat 7 (tujuh) hari sejak tanggal kesepakatan dan 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 badan permusyawaratan desa.

Tahap selanjutnya adalah tahap penetapan, di mana rancangan peraturan desa yang telah dibubuhi tanda tangan

disampaikan kepada sekretaris desa untuk diundangkan. Dan apabila kepala desa tidak menandatangani rancangan peraturan desa yang telah disepakati, rancangan peraturan desa tersebut wajib diundangkan dalam lembaran desa dan sah menjadi peraturan desa.

Setelah tahap penetapan, tahap selanjutnya adalah tahap pengundangan. Di mana sekretaris desa mengundang peraturan desa dalam lembaran desa dan peraturan desa dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan.

Selain kelima tahap tersebut, ada tahapan selanjutnya yaitu penyebarluasan. Di mana penyebarluasan dilakukan oleh pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa sejak penetapan rencana penyusunan rancangan peraturan desa, penyusunan rancangan peraturan desa, pembahasan rancangan peraturan desa, hingga pengundangan peraturan desa. Penyebarluasan tersebut dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

### **C. Pengujian Peraturan Desa**

Dalam proses pengujian peraturan perundang-undangan (judicial review) di Indonesia, jenis peraturan perundang-undangan dibagi menjadi 2 (dua), yaitu undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Untuk menguji undang-undangan dengan tolok ukur undang-undang dasar menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dengan tolok ukur undang-undang menjadi kewenangan Mahkamah Agung.<sup>60</sup>

Oleh karena itu, harus dilihat apakah peraturan desa masuk dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atau tidak. Jika melihat hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jelas bahwa kedudukan peraturan desa berada di bawah undang-undang sebagai salah satu jenis peraturan daerah. Namun, setelah berlaku Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan desa

---

<sup>60</sup> Ali Marwan Hsb, *Keberadaan Mahkamah Konstitusi dan Putusannya*, Medan, Enam Media, 2019, hal. 61.

tidak lagi diakui sebagai salah satu jenis peraturan daerah dan tidak ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Menurut Jimly Asshiddiqie, peraturan desa sebenarnya tidak perlu dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang, sehingga memenuhi kualifikasi sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat diuji oleh Mahkamah Agung. Jika peraturan desa dikategorikan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka berarti bahwa peraturan desa itu dapat dijadikan objek pengujian oleh Mahkamah Agung. Hal demikian tentulah dapat dianggap tidak realistis dan justri tidak sesuai dengan maksud perumusan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu sendiri, karena akan membebani Mahkamah Agung dengan tugas-tugas yang sangat tidak realistis. Meskipun desa merupakan kaki-kaki yang kokoh bagi organisasi negara dalam arti yang umum, tetapi daya jangkau organ-organ negara memang tidak seharusnya menjangkau sampai ke tingkat desa. Oleh karena itu, peraturan desa tidak perlu dimasukkan ke dalam kategori peraturan perundang-undangan negara.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal. 222.

# Daftar Pustaka

## Buku

Ali Marwan Hsb, Keberadaan Mahkamah Konstitusi dan Putusannya, Medan, Enam Media, 2019.

Angger Jati, dkk (Edt.), Reformasi Tata Pemerintahan Menuju Demokrasi, Yogyakarta, Pustaka Pelajar kerja sama dengan Yapika dan Forum LSM DIY, 2000.

Bagir Manan, Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya), Karawang, UNSIKA, 1993.

Bayu Surianingrat, Pemerintahan dan Administrasi Desa, Aksara Baru, Jakarta, 1981.

Eddy Purnama, Lembaga Perwakilan Rakyat, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008.

Edi Suharto, 2005, Membangun Masyarakat Memberdayakan

Rakyat Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial Danpekerja Sosial, Bandung: Refika Aditama.

Eka N.A.M. Sihombing, Hukum Pemerintahan Daerah, Setara Press, Malang, 2020.

H.A.W. Widjaja, Pemerintahan Desa/Marga, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

Hanif Nurcholis, Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Erlangga, Jakarta, 2011.

Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid I, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Kaelan. 2013. Negara Kebangsaan Pancasila. Yogyakarta: Paradigma .

Kartohadikoesoemo, S., 1965, "Desa", Sumur, Bandung.

Koentjaraningrat, Masyarakat Desa di Indonesia Masa Kini, Jajasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Djakarta, 1964.

Mashuri Maschab, Politik Pemerintahan Desa di Indonesia, PolGov Fisipol UGM, Yogyakarta, 2013.

Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009.

Ni'matul Huda, 2009. Hukum Pemerintahan Daerah, Bandung: Nusa Media.

Poerwadarminta, W.J.S., 1976, "Kamus Umum Bahasa Indonesia", Diolah Kembali Oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, Pn. Balai Pustaka, Jakarta.

Purwoto, 2009, Undang-Undang Desa Kelurahan dan Kecamatan, Jakarta : Pustaka Mahardika.

R.Bintarto, Desa-Kota, Bandung: Alumni, 1986.

Soetandyo Wignosubroto, dkk., Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun, Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, Jakarta, 2005.

Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984, Desa, Pn Balai Pustaka, Cetakan Pertama Jakarta.

Sukasmanti dan Dina Mariana, Modul Panduan Menyusun Kewenangan dan Perencanaan Desa, Yogyakarta, IRE Yogyakarta – CCES, 2015.

Suhartono, dkk., Politik Lokal Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001.

Usep Ranawidjaja, Hukum Tata Negara Indonesia; Dasar-Dasarnya, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983

Y. Slamet, 1994, Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi, Surakarta Sebelas Maret University Press.

Jurnal, Disertasi

Adella Sari Br Sitepu<sup>1</sup>, I Nengah Sukarsa<sup>1</sup>, Dwi Novia Wahyuni<sup>1</sup>, Nurul Khomariyah<sup>1</sup>, Dinamika Perkembangan Desa Wisata Ambengan, Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial Volume 5, Number 2, Desember 2019.

Agustin, dkk., “Kedudukan Hukum Peraturan Desa dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan”, Halu Olea Legal Research, Volume 1 Issue 1, April 2019.

Arif Zainuddin, Model Kelembagaan Pemerintahan Desa, Jurnal Ilmu Pemerintahan : Kajian Ilmu Pemerintahan Dan Politik Daerah.

Jaka Triwidaryanto, “Kinerja Pemerintahan Desa dan Demokrasi Desa” dalam Jamil Gunawan, dkk. (Edt.), Desentralisasi,

Globalisasi, dan Demokrasi Lokal, Jakarta, LP3ES, 2005.

Jefri S. Pakaya, "Pemberian Kewenangan pada Desa dalam Konteks Otonomi Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 1, Maret 2016.

Kadek Wijayanto, dkk., "Kedudukan Peraturan Desa dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Nasional", *Jurnal Ius Civile*, Vol. 4, No. 2, Oktober 2020.

Kushandajani, "Implikasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terhadap Kewenangan Desa", *Yustisia*, Vol. 4, Nomor 2, 2015.

Neneng Yani Yuningsih dan Valina Singka Subekti, "Demokrasi dalam Pemilihan Kepala Desa? Studi Kasus Desa dengan Tipologi Tradisional, Trnasisional, dan Modern di Provinsi Jawa Barat Tahun 2008-2013", *Jurnal Politik*, Vol. I, No. 2, Februari 2016.

Tarsim Dan Erga Yuhandra, Implementasi Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (Bpd) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Terhadap Pemerintah Desa (Studi Di Kabupaten Kuningan), *Unifikasi : Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 05 Nomor 01, Januari 2018.

Zen Zanzibar MZ, "Otonomi Desa dengan Acuan Khusus pada Desa di Propinsi Sumatera Selatan", *Disertasi*, Jakarta, Program Pascasarjana FH UI, 2003.

# Glosarium

Badan Permusyawaratan Desa adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

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.

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah Desa adalah kepala desa dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama badan permusyawaratan desa.

# Indeks

## B

badan permusyawaratan desa, 44, 45, 46, 47, 64, 77, 82, 93, 97, 98, 99, 100, 101

bupati, 32, 42, 45, 54, 77, 82, 91, 96, 99

## D

Desa, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 24, 25, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 73, 75, 76, 79, 82, 84, 85, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101

Desapraja, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 62

Domisili, 82

dusun, 2, 4, 27, 37, 59

## G

gampong, 2

## H

hukum, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 31, 32, 34, 38, 41, 43, 48, 49, 56, 57, 62, 71, 72, 73, 75, 78, 79, 83, 84,

85, 86, 88, 89, 92, 93, 99, 101

huta, 2, 22

J

Jimly Asshiddiqie, 8, 102, 103

K

kepala desa, 33, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 57, 59, 61, 68, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 87, 89, 91, 93, 96, 97, 98, 99, 100, 101

M

Mahkamah Agung, 92, 102

Mahkamah Konstitusi, 11, 79, 82, 83, 92, 101, 103

marga, 2, 19, 27

masyarakat, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 31, 33, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 71, 73, 74, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 101

P

pembahasan, 95, 98, 99, 100, 101

Pemerintahan Daerah, 1, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 38, 42, 43, 44, 45, 48, 62, 63, 64, 66, 84

penetapan, 50, 54, 55, 66, 75, 77, 78, 80, 82, 89, 98, 99, 101

penyebarnya, 99, 101

penyusunan, 95, 98, 99, 101

perangkat desa, 40, 46, 59, 61, 86, 87

peraturan desa, 41, 45, 47, 54, 63, 64, 66, 87, 88, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102

perencanaan, 51, 77, 98, 99

W

walikota, 77, 80, 82, 91, 96, 99

