

BAB II

TINJAUAN TEORITIS TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH, PEMERINTAHAN DESA DAN OTONOMI DESA

A. Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Menurut ketentuan umum UU No. 32 Tahun 2004, yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Negara Republik Indonesia tahun 1945.²

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³

¹ Sarman dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, 2011, Cet. ke-1, hlm. 10.

² Lihat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah

³ Lihat (Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan)

Kemudian Menurut Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa: Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

2. Konsep Pemerintahan dan Pemerintah Daerah

Konsep pemerintahan diangkat dari gejala sosial yang menggambarkan adanya hubungan antara pihak yang mengendalikan dengan pihak yang dikendalikan. Menurut Taliziduhu Ndraha dalam Kybernology (2003) disebut hubungan antara pihak yang memerintah dengan pihak yang diperintah.

Secara etimologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah. Kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan pekerjaan. Akan tetapi, asal kata pemerintahan sebenarnya berasal dari bahasa Inggris, yaitu *government* yang diterjemahkan sebagai pemerintah dan pemerintahan. Selain itu ada juga yang berpendapat bahwa *government* tidak selalu memiliki makna pemerintahan. Samuel Edward Finer mengartikan kata *government* sebagai *public servant*, yaitu pelayanan. Ia menyimpulkan bahwa kata *government* memiliki arti:⁴

⁴Utang Rosidin, *Otonomi daerah dan desentralisasi*, Pustaka Setia, Bandung, Agustus 2019, hlm. 1.

- 1) Menunjuk pada kegiatan atau proses memerintah, yakni melakukan kontrol atas pihak lain (the activity or the process of governing)
- 2) Menunjuk pada masalah-masalah negara dalam kegiatan atau proses dijumpai
- 3) Menunjukkan cara, metode atau sistem dengan suatu masyarakat tertentu diperintah (the manner, method or system by which a particular society is governed).

Selain itu, pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara, seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan suprastruktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Oleh karena itu, jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan-jabatan lainnya sering juga disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau arti luas (government in the broad sense).⁵

⁵ *Ibid.hlm. 2.*

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat di lingkungan jabatan harus ada pemangku jabatan, yaitu pejabat (ambstrager). Pemangku jabatan ini bertugas menjalankan pemerintahan sehingga disebut pemerintah. Berdasarkan beragam lingkungan jabatan, ada pemerintah di bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Inilah yang diartikan pemerintah dalam arti luas. Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti sempit, yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit lagi, pemerintah adalah penyelenggara administrasi negara. Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Adapun pemerintahan dalam arti dinamis berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif, antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum, dan lain-lain. Di bidang yudikatif, pemerintahan dinamis melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara, dan sebagainya. Di bidang legislatif, pemerintahan dinamis melakukan kegiatan membuat undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu, dan lain-lain.

Istilah pemerintahan menurut Muhammad Yamin' berasal dari bahasa Latin, yaitu gubernaculum yang berarti kemudi. Istilah lain yang digunakan sama dengan pengertian pemerintahan adalah administration

atau administrasi negara (Sugandha, 1992: 13) atau public admimistration. Pemerintahan adalah kegiatan lembaga atau badan-badan publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Pemerintahan adalah fungsi yang dilakukan pemerintah. Dengan demikian, istilah pemerintahan menunjukkan aktivitas pemerintah, yaitu proses penyelenggaraan kekuasaan negara.

Istilah pemerintahan mempunyai dua arti, yaitu:

- 1) dalam arti luas adalah proses penyelenggaraan seluruh kekuasaan negara yang dilakukan oleh semua lembaga negara;
- 2) dalam arti sempit adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara eksekutif yang dilakukan oleh suatu lembaga negara

Pemerintahan dijalankan oleh pemerintah. Pemerintah artinya sekelompok manusia yang menjalankan kekuasaan negara yang merupakan aspek personel negara. Pemerintah adalah alat kelengkapan negara yang bertugas untuk mewujudkan tujuan negara." Jadi, pemerintah adalah lembaga negara yang menyelenggarakan kekuasaan negara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan daerah otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi. Pertama, otonomi penuh, yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut isi substansi dan tata cara penyelenggaraannya (otonomi). Kedua, otonomi tidak penuh, yaitu daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Kemudian Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintah pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas, sedangkan pemerintahan daerah otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif. Kekuasaan pemerintahan pusat yang lebih luas itu dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan dan kekuasaan penyelenggaraan negara, yaitu yang dilakukan atas nama negara. Kekuasaan yang terakhir ini tidak dimiliki pemerintahan daerah otonom, seperti kekuasaan penyelenggaraan peradilan.

Dengan demikian, dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok berikut.

- 1) Pemerintahan dalam arti sempit, yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.

- 2) Pemerintahan dalam arti agak luas, yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom.
- 3) Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara pada bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan sebagainya.

Baik dalam arti luas maupun dalam arti sempit, pemerintah berfungsi sebagai berikut.

- 1) Fungsi kultural, yaitu mempromosikan, melengkapi, memberi nilai, menjamin, dan menjaga kehidupan kultural yang ada dalam masyarakatnya.
- 2) Fungsi kesejahteraan umum, yaitu upaya-upaya yang ditujukan langsung pada perbaikan kondisi masyarakat, seperti lapangan kerja, kesehatan, keamanan, perumahan, dan jaminan sosial
- 3) Fungsi kontrol ekonomi, yaitu memajukan dan menstabilkan keadaan ekonomi masyarakatnya.

Menurut Tjahya Supriatna, fungsi pemerintah terdiri atas sebagai berikut:

- 1) Political state (klasik), yaitu memelihara, ketertiban dan ketenteraman, pertahanan dan keamanan, diplomatik, serta perpajakan.

- 2) Welfare state, yaitu menjalankan keadilan, kedaulatan, kemakmuran, dan keadilan sosial.
- 3) Law state, yaitu menjalankan pengaturan, perlindungan, dan peradilan terhadap warga.
- 4) Administrative state, yaitu berdimensi pada pelayanan, pengelolaan, pengendalian, pemberdayaan, kesempatan, dan kemitraan.

Menurut Ryaas M. Rasyid, fungsi pemerintah ada tiga, yaitu sebagai berikut:

- 1) Pelayanan (service) yang akan memudahkan masyarakat dalam mengurus kepentingannya;
- 2) pemberdayaan (empowerment) yang akan mendorong masyarakat agar memiliki kemandirian;
- 3) pembangunan (development) yang akan menciptakan masyarakat agar memiliki kemakmuran.

Menurut Taliziduhu Ndraha, fungsi pemerintah ada dua yaitu sebagai berikut:

- 1) fungsi primer, yaitu fungsi pelayanan (service) masyarakat;
- 2) fungsi sekunder, yaitu fungsi pembangunan, pemberdayaan, dan pendidikan.

Berdasarkan semua uraian tersebut, fungsi pemerintah dapat disimpulkan sebagai berikut:

- 1) Fungsi pengaturan, yaitu mengatur kehidupan masyarakat agar tertib dan teratur. Ketertiban diperlukan untuk menciptakan keamanan, keserasian, dan kenyamanan hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Keteraturan diperlukan untuk menciptakan keadilan dalam mendistribusikan berbagai sumber daya agar dapat dinikmati/dimanfaatkan warga negara secara lebih merata.
- 2) Fungsi pelayanan, yaitu melayani berbagai kepentingan umum masyarakat, agar masyarakat mudah mengurus kepentingan hidupnya, seperti pendidikan, kesehatan, keamanan, perizinan, transportasi, dan bidang-bidang kesejahteraan masyarakat lainnya. Pelayanan merupakan penyediaan dan distribusi layanan umum yang menjadi kebutuhan masyarakat luas.
- 3) Fungsi pembangunan, yaitu membangun kehidupan masyarakat di berbagai bidang agar masyarakat makmur. Pembangunan ekonomi, misalnya ditujukan agar pertumbuhan ekonomi meningkat dan pemerataan pendapatan sehingga pendapatan negara/ daerah/orang per orang meningkat.

Selain dilihat dari fungsi pemerintahan, konsep pemerintahan dapat diartikan sebagai perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri atas presiden dan menteri-menteri. Adapun pemerintah daerah

adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai eksekutif daerah.⁶

Urusan ini sering disebut dengan tugas pembantuan (*medeberoind*, atau dalam ungkapan lama disebut *zelfhestuur*).

3. Pemerintahan dengan sistem Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah salah satu bagian dari sistem pemerintahan yang ada di Indonesia. Otonomi daerah merupakan kewenangan mengatur sendiri kepentingan masyarakat atau kepentingan untuk membuat aturan yang berguna mengurus daerahnya sendiri. Hal ini bertujuan untuk membangun dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Pelaksanaan otonomi daerah harus berdasarkan pada acuan hukum. Hal ini sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan, dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata, dan bertanggung jawab. Selain itu, pemerintah daerah dapat mengatur, memanfaatkan, dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di areanya. Secara umum bahwa tujuan pembentukan atau pemekaran daerah adalah peningkatan kualitas hidup masyarakat, baik secara sosiokultural, politik maupun ekonomi. Oleh karena itu, walaupun pembentukan daerah otonomi baru akan meningkatkan biaya penyelenggaraan pemerintahan, namun peraturan pemerintah No. 129 Tahun 2000 Pasal 2 memiliki tujuan pembentukan,

⁶ *Ibid. hlm. 2-8*

pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam sistem hukum di Indonesia peraturan pemerintah mengatur antara lain tentang persyaratan, kriteria, prosedur pembentukan/pemekaran daerah, pembiayaan dalam rangka pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah. Aturan tersebut merupakan rambu-rambu yang di jadikan kriteria atau daerah acuan dalam menyikapi keinginan masyarakat.⁷

Pemberlakuan sistem otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang dibentuk khusus untuk mengatur pemerintahan daerah. Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁸ Sistem otonomi daerah dalam hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah menurut UUD 1945 dapat dilihat dalam implementasi Pasal 18 UUD 1945, baik sebelum maupun setelah amandemen UUD NKRI 1945 kedalam berbagai Undang-

⁷ Sitti Mawar , Nurdin Syah, *Dampak Pemekaran Daerah Pada Pelayanan Publik Ditinjau Menurut Sistem Hukum Indonesia*, Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-raniry, Penerbit Petita, Vol 3, No 2, 2018 Januari-Juni.

⁸ SF.Marbun, *Hukum Administrasi Negara 1*, UII Press, Yogyakarta, 2012, hlm.141

Undang oragnik sebagai pelaksanaannya. Pada dasarnya Pasal 18 UUD 1945 menghendaki pembagian daerah atas daerah besar dan kecil.⁹

B. Pemerintahan Desa dan Otonomi Desa

1. Pengertian Pemerintahan Desa

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan pemerintahan desa sebagai pemerintahan terendah langsung dibawah kepala desa atau lurah yang menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri dan terdiri atas kepala desa dan lembaga musyawarah desa.¹⁰ Desa menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (43) tentang Pemerintahan Daerah mengartikan Desa sebagai berikut :¹¹

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Sedangkan pengertian desa menurut Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014, “Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan

⁹Ahmad sutrisno, *kebijakan politik otonomi daerah berdasarkan undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945*, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Edisi I, Volume 2, Tahun 2014. hlm. 7

¹⁰ Tim Redaksi KBBi Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 1057.

¹¹ Lihat Pasal 1 Ayat 43 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹² Desa memiliki wewenang sesuai yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Desa yakni:¹³

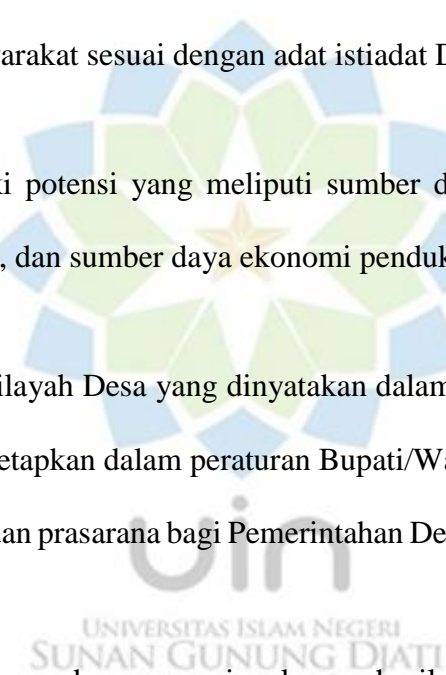
- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota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

Dalam menciptakan pembangunan hingga di tingkat akar rumput, maka terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk pembentukan desa menurut UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yakni :¹⁴

¹² Lihat Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹³ Lihat Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹⁴ http://kedesa.id/id_ID/pemekaran-desa-harus-sesuai-uu-desa-bukan-mengejar-dana-desa/ Diakses terakhir tanggal 7 November 2019.

- 
- a. Batas usia Desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan;
 - b. Jumlah penduduk, (harus sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam pasal 8 UU Desa);
 - c. Wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antar wilayah;
 - d. Sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat Desa;
 - e. Memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;
 - f. Batas wilayah Desa yang dinyatakan dalam bentuk Peta Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/Walikota;
 - g. Sarana dan prasarana bagi Pemerintahan Desa dan pelayanan publik;
dan
 - h. Tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat Pemerintah Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Asas-asas Pemerintahan Desa

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik harus sejalan dengan asas pengaturan desa sebagaimana telah diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, antara lain kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintah, tertib kepentingan umum, keterbukaan,

proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi, kearifan lokal, keberagaman serta partisipasi. Dalam melaksanakan pembangunan desa diutamakan nilai kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan perdamaian dan keadilan sosial.

Secara garis besar penjelasan asas penyelenggaraan pemerintahan desa adalah sebagai berikut :¹⁵

- a. Kepastian hukum adalah asas di dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan desa.
- b. Tertib penyelenggaraan pemerintahan adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan pemerintahan desa.
- c. Tertib kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa

¹⁵ Joko Purnomo, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Infest, Yogyakarta, 2016, hlm. 11.

dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundangundangan.

- e. Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan pemerintahan desa
- f. Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan.
- g. Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Efektivitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat desa. Efisiensi adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan.
- i. Kearifan lokal adalah asas yang menegaskan bahwa di dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.
- j. Keberagaman adalah penyelenggaraan pemerintahan desa yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok dan masyarakat tertentu.
- k. Partisipatif adalah penyelenggaraan pemerintah desa yang mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa.

3. Pelaksanaan Otonomi Desa di Indonesia

Susunan dan penyelenggaraan Pemerintah Daerah, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang”. Hal itu berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.¹⁶

Setelah dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dan desa dipertegas melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi:

“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 Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang”.¹⁷

Selain diatur didalam Undang-Undang dasar, pelaksanaan otonomi Desa juga diatur didalam Undang-Undang. Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut:

¹⁶ Jefri s, pakaya, “Pemberian Kewenangan pada Desa dalam Konteks Otonomi Daerah (the providing of village in the context of regional autonomy)”, jurnal ligelasi indonesia: Vol, 13 No. 01-maret 2016, hlm.78.

¹⁷ Lihat Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

4. Otonomi Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Desa

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan Undang-Undang pengganti dari Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dikatakan didalam Undang-Undang ini bahwa Desa didefinisikan adalah:

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Inonesia”.¹⁸

Klausul ini berupaya melokalisir Desa sebagai subyek hukum yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintahan, seperti halnya daerah, Desa sudah lama mengurus sendiri kepentingan masyarakat, untuk apa fungsi ini harus diakui oleh Undang-Undang sekalipun, Desa sudah mengurus kepentingan masyarakat setempat. Klausul itu juga menegaskan bahwa

¹⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

negara hanya “ mengakui” keberadaan Desa, tetapi tidak “membagi” kekuasaan pemerintah Desa.¹⁹

Pengakuan pada kewenangan asal-usul ini menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menganut prinsip pengakuan (rekognisi). Konsekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (self governing community), bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atas pada Desa.

Selanjutnya Undang-Undang a quo memberikan kewenangan daerah kabupaten/kota dapat dibentuk Desa dan Pemerintah pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat menugaskan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kepala Desa. didalam pasal 371 ayat (1), menyatakan: “Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah Desa dan badan permusyawaratan Desa”.²⁰

Penggunaan istilah “dibentuk” ini menegaskan bahwa pemerintah Desa merupakan sub sistem atau bagian dari pemerintah kabupaten/kota, artinya pemerintahan Desa menjalankan sebagian kewenangan pemerintah kabupaten/kota. didalam Undang-Undang

¹⁹ Jefri S.Pakaya, *Pemberian Kewenangan pada Desa dalam Konteks Otonomi Daerah (the providing of village in the context of regional autonomy)*, *jurnal ligelasi indonesia*: Vol, 13 No. 01-maret 2016, hlm.78.

²⁰ Pasal 371 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan

ini Desa merupakan satuan pemerintah yang ada dalam pemerintah kabupaten/kota.²¹

5. Otonomi Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang desa

Diterbitkannya Undang-Undang Desa dalam peraturan tersendiri, yang merupakan pemisahan peraturan perundang-undangan tentang Desa dari pemerintahan daerah dengan misi memperbaiki dan menyempurnakan ketentuan berbasis masyarakat sebagai Civil Society, dimana tersedia ruang publik dan kondisi yang memungkinkan tumbuhnya masyarakat dengan ciri-ciri mandiri, otonom, dan suakrela. Selain itu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 juga memberikan legitimasi dan justifikasi yang lebih kuat bagi self governing community sesuai dengan kebutuhan dan menggunakan prinsip-prinsip demokrasi seperti checks and balances, transparency, dan accountability. Pencapaian tujuan tersebut dilakukan dengan cara memperbaiki ketentuan-ketentuan yang ada sekarang, yang secara khusus dapat dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Lebih mengakui dan menghormati upaya masyarakat desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dan hubungan mereka dengan masyarakat desa lainnya.

²¹Jefri S.Pakaya, *Pemberian Kewenangan pada Desa dalam Konteks Otonomi Daerah (the providing of village in the context of regional autonomy)*”, *jurnal ligelasi indonesia*: Vol. 13, No 01, Maret 2016, hlm.81.

- 2) Mengatur tata cara masyarakat desa mengatur dan mengurus hal-hal sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- 3) Memperjelas aturan mengenai hubungan masyarakat desa dengan Negara, pemerintah dan pemerintah daerah;
- 4) Memberi masyarakat desa alokasi dana sesuai dengan kebutuhan untuk mengatur dan mengurus hal-hal sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- 5) Mengatur tata cara pertanggungjawaban kinerja dan keuangan pemerintah Desa dengan menggunakan prinsip profesionalisme.
- 6) Mengatur tata cara pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintah Desa.²²

Dalam penyelenggaraan Desa, penerapan asas desentralisasi agak berbeda dengan desentralisasi yang kita kenal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana walaupun negara telah menyerahkan urusan kepada daerah, urusan tersebut tetap menjadi milik negara, dalam arti negara dapat mengambil alih urusan tersebut setiap saat dengan perubahan Undang-Undang terkait.²³

Sementara dalam penyelenggaraan Desa, suatu urusan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Kepada Desa (melalui proses kesepakatan antara pihak pemerintah daerah dengan pihak Desa) akan menjadi urusan Desa (tidak lagi merupakan urusan pemerintahan). Dengan

²² Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

²³ *Ibid. hlm. 82*

demikian urusan yang telah menjadi urusan desa ini hanya dapat diambil kembali oleh pemerintah dengan persetujuan dari masyarakat desa dalam bentuk kesepakatan antara pemerintah dengan penyelenggara desa, untuk selanjutnya diformalisasikan dalam peraturan daerah. Inilah yang disebut dengan prinsip kesetaraan dan kemitraan.²⁴

Kewenangan Desa berdasarkan Undang-Undang Desa meliputi, kewenangan dibidang penyelenggaraan Pemerintah Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Kewenangan Desa Tesebut meliputi:

- 1) Kewenangan berdasarkan hak asal-usul.
- 2) Kewenangan lokal bersekalah Desa.
 - a. kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah, atau pemerintah daerah kabupaten/kota.
 - b. kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁵

C. Perangkat Desa

1. Pengertian Sekretaris Desa

Menurut Undang-Undang No 6 tahun 2014 bagian kelima Perangkat Desa, Pasal 48 dan Pasal 49 ayat (1) yaitu, Perangkat Desa terdiri dari:

²⁴ *Ibid. hlm.* 83

²⁵ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

- 1) Sekretaris Desa
- 2) Pelaksana Kewilayahan, dan
- 3) Pelaksana Teknis.

Pasal 49 ayat (1), Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Pengertian Sekretaris Desa adalah Perangkat Desa yang bertugas membantu Kepala Desa dalam bidang tertib administrasi pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Dan Sekretaris Desa atau yang sering disingkat menjadi SEKDES adalah pembantu Kepala Desa selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa.

Sekdes merupakan unsur Staf Pemerintah Desa dipimpin oleh seorang Sekretaris Desa yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Desa. Misalnya, membuat surat akta kelahiran, surat keterangan dan Surat-surat lainnya. Peraturan Pemerintah tersebut bertujuan agar penyelenggaraan administrasi Pemerintahan Desa terlaksana lebih baik. Mengingat posisi Sekretaris Desa bisa dikatakan sebagai 'otak' dari penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Segala proses administrasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Desa diatur dan dikendalikan oleh Sekretaris Desa. Dengan kata lain bagian sekretariat desa adalah dapur penyelenggaraan Pemerintah Desa. sehingga Pemerintah perlu memikirkan adanya Perangkat Desa yang bisa mengatur sistem administrasi Desa. Dan yang paling tepat adalah Sekretaris Desa itu sendiri. Guna mewujudkan Pemerintahan

Daerah yang maju, profesional, serta tercapainya pelayanan publik yang baik, maka organisasi Pemerintah Desa harus diperkuat dulu.²⁶

2. Tugas dan fungsi Sekretaris Desa

Ketentuan mengenai kedudukan perangkat desa pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam beberapa hal memiliki perbedaan dibandingkan pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sekretaris desa berkedudukan sebagai unsur staf dan unsur pelaksana pembantu kepala desa yang memimpin sekretaris desa. Sekretaris desa mempunyai tugas dan kewajiban:

- a. Menyelenggarakan administrasi pemerintah, pembangunan, dan kemasyarakatan;
- b. Membina kepala urusan;
- c. Membantu pelayanan ketatausahaan kepada kepala desa.

Untuk menyelenggarakan tugas dan kewajiban tersebut, sekretaris desa mempunyai fungsi:

- a. Melaksanakan urusan surat-menyurat, kearsipan dan pelaporan, urusan keuangan dan administrasi umum serta memberikan pelayanan teknis administrasi kepada seluruh perangkat desa;
- b. Melaksanakan koordinasi terhadap kegiatan yang dilakukan oleh perangkat desa;

²⁶ Jeddawi, Dr. Murtir. *Reformasi Birokrasi. Kelembagaan & Pembinaan PNS*, 2008, hlm. 54.

- c. Mengumpulkan bahan, mengavaluasi data, dan merumuskan program-program petunjuk untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan desa, pembangunan, dan kemasyarakatan;
- d. Melaksanakan pemantauan dan pelayanan kepada masyarakat di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan;
- e. Menyiapkan rencana program kerja tahunan dan pelaporannya.²⁷

Uraian tugas dan fungsi Sekretaris Desa berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 sebagaimana mestinya dalam pasal 7 sebagai berikut:²⁸

- 1) Sekretaris Desa berkedudukan sebagai unsur pimpinan Sekretariat Desa.
- 2) Sekretaris Desa membantu Kepala Desa dalam administrasi pemerintahan.
- 3) Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Sekretaris Desa memiliki fungsi:
 - a) Melaksanakan urusan ketatausahaan seperti tata naskah, administrasi surat menyurat, arsip, dan ekspedisi.
 - b) Melaksanakan urusan umum seperti penataan administrasi perangkat desa, penyediaan prasarana perangkat desa dan kantor. Yang selanjutnya harus dipersiapkan yaitu penyiapan rapat,

²⁷ Utang Rosidin, *Pemberdayaan desa dalam sistem Pemerintahan Daerah*, Pustaka Setia, Bandung, Maret 2019, hlm. 95-96.

²⁸ Lihat Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa.

pengadministrasian aset, inventarisasi, perjalanan dinas, dan pelayanan umum.

- c) Melaksanakan urusan keuangan seperti pengurusan administrasi keuangan, administrasi sumber-sumber pendapatan dan pengeluaran. selanjutnya adalah pengungkit administrasi keuangan, dan administrasi penghasilan Kepala Desa, Perangkat Desa, BPD, dan lembaga pemerintahan lainnya.
- d) Melaksanakan perencanaan seperti menyusun rencana anggaran pendapatan dan belanja desa. Selanjutnya yaitu menginventarisir data-data dalam rangka pembangunan, melakukan monitoring dan evaluasi program, serta penyusunan laporan.

3. Kewenangan Kepala Desa dalam Pemberhentian Sekretaris Desa

Kewenangan Kepala Desa dalam Pemberhentian Sekretaris Desa.

Disebutkan dalam Pasal 53 tentang pemberhentian Sekretaris Desa dimana perangkat Desa berhenti disebabkan karena:

- 1) Meninggal dunia;
- 2) Permintaan sendiri atau
- 3) Diberhentikan

Pemberhentian Sekretaris Desa tersebut diatas yang lebih lanjut perlu dibahas adalah Sekretaris Desa yang diberhentikan, dalam hal ini diberhentikan oleh kepala Desa berdasarkan kewenangannya mengeluarkan surat keputusan berdasarkan Pasal 52 ayat (2) disebutkan bahwa Sekretaris Desa diberhentikan 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.

Sebab pemberhentian Sekretaris Desa diatas berdasarkan surat keputusan kepala Desa dengan mekanisme yang disebutkan dalam Pasal 53 ayat (3) Yang menyebutkan bahwa sekretaris Desa yang diberhentikan berdasarkan keputusan kepala Desa terlebih dahulu berkonsultasi kepada camat atas nama bupati/walikota. Artinya bahwa kepala Desa tidak berhak melakukan pemberhentian Sekretaris Desa dengan tanpa alasan yang jelas, Salah satu alasan yang disebutkan diatas sebagai dasar pemberhentian Sekretaris Desa adalah Sekretaris Desa melanggar larangan sebagai Sekretaris Desa, larangan sebagai Sekretaris Desa disebutkan dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa yaitu:

- a) Merugikan kepentingan umum;
- b) Membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
- c) Menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;
- d) Melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
- e) Melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa;

- f) Melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- g) Menjadi pengurus partai politik;
- h) Menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;

Pemberhentian Sekretaris Desa tidak hanya dilakukan pada pemberhentian permanen sebagai perangkat Desa, tetapi dapat juga diberhentikan yang bersifat sementara sebagaimana disebutkan secara rinci dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 yaitu:

- 1) Perangkat Desa diberhentikan sementara oleh Kepala Desa setelah berkonsultasi dengan Camat.
- 2) Pemberhentian sementara Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) karena:
 - 3) Ditetapkan sebagai tersangka dan ditahan;
 - 4) Ditetapkan sebagai terdakwa;
 - 5) Tertangkap tangan dan ditahan.

Sekretaris Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diputus bebas atau tidak terbukti bersalah oleh Pengadilan dan telah berkekuatan hukum tetap atau in craht dikembalikan kepada jabatan semula. Pemberhentian Sekretaris Desa oleh kepala Desa yang menjadi kewenangannya juga harus tetap mengacu kepada mekanisme

pemberhentian Sekretaris Desa yang telah diatur, sehingga kewenangan tersebut baru dapat melekat kepada kepala Desa apabila syarat pemberhentian dan mekanisme pemberhentian telah tepat dalam penerapannya.

Alasan pemberhentian harus sesuai dengan syarat yang telah ditetapkan oleh aturan tidak didasari dengan adanya kepentingan politik kepala Desa dan penilaian pribadi, dengan demikian akan dapat menciptakan kerukunan dalam kehidupan bermasyarakat dengan penuh semangat kesatuan dan persaudaraan. Sekretaris Desa yang profesional adalah menjadi kunci utama pembangunan Desa dengan kualitas pelayanan yang memuaskan bagi segenap masyarakat Desa, keberadaan Sekretaris Desa yang kurang profesional harus tetap dibina dan dilatih dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sehingga pemberhentian berdasarkan kehendak penilaian kepala Desa bukanlah menjadi solusi namun justru akan menjadi awal kondisi masyarakat yang tidak stabil dan memicu konflik.

4. Mekanisme Pemberhentian Sekretaris Desa Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 1 Tahun 2021

Mekanisme Pemberhentian Sekretaris desa dilaksanakan melalui mekanisme sebagai berikut:²⁹

(1) Perangkat Desa berhenti karena

²⁹ Lihat Pasal 17 Peraturan daerah kabupaten bogor Nomor 1 tahun 2021 tentang perangkat desa.

- a. meninggal dunia;
 - b. permintaan sendiri; dan
 - c. diberhentikan.
- (2) Perangkat Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, karena:
- a. usia telah genap 60 (enam puluh) tahun;
 - b. berhalangan tetap;
 - c. dinyatakan sebagai terpidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
 - d. tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai Perangkat Desa; dan
 - e. melanggar larangan sebagai Perangkat Desa
- (3) Pemberhentian Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati.
- (4) Camat setelah mendapat laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib memberikan rekomendasi tertulis yang didasarkan pada persyaratan pemberhentian Perangkat Desa.
- (5) Pemberhentian Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa dan disampaikan

kepada Camat paling lambat 14 (empat belas) hari setelah ditetapkan.³⁰



³⁰ Lihat Pasal 17 Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Perangkat Desa.