

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Desa

1. Pengertian Desa

Definisi desa menurut pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang 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.

Secara administratif desa merupakan kesatuan hukum yang didalamnya terdapat masyarakat yang bertempat tinggal menetap, dan masyarakat itu sendiri mengadakan pemerintahan secara mandiri. Desa juga dapat diartikan sebagai perwujudan geografis yang timbul karena unsur-unsur ekonomi, sosial, politik maupun budaya dan antar warga masyarakat tersebut mempunyai hubungan timbal balik. Desa merupakan sekelompok masyarakat hukum dan mereka mempunyai susunan asli berdasarkan asal-usul yang bersifat istimewa. Yang melandasi pemikiran mengenai Pemerintahan desa terdiri dari partisipasi, keanekaragaman, otonomi asli dan pemberdayaan masyarakat desa.

Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa.¹ Desa dapat terbentuk atas prakarsa dari masyarakat itu sendiri dengan melihat asal-usul mereka dan sosial budaya mereka, yang dapat berupa perhubungan dari beberapa desa terdekat agar kebutuhan kehidupan masyarakat terpenuhi. Desa juga dapat terbentuk ketika terjadinya pemekaran atau terjadinya suatu konflik yang mengakibatkan beberapa kelompok masyarakat pergi meninggalkan suatu desa dan membuat desa baru dengan susunan desa baru. Pemerintahan desa bukan bawahan dari pemerintahan kecamatan, karena kecamatan sendiri merupakan bagian dari pemerintahan daerah kabupaten/kota. Desa hanya terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa, yang dipimpin oleh kepala desa dan dibantu oleh perangkat desa lainnya sesuai dengan bidangnya.

Secara historis desa merupakan dasar terbentuknya suatu masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia yang telah berjalan sejak lama bahkan sebelum Indonesia merdeka.² Struktur desa adalah masyarakat adat atau masyarakat lainnya yang telah menjadi intitusi sosial yang berada didesa dan mempunyai posisi sangat penting dalam berbagai kegiatan pemerintahan yang berjalan di desa. Institusi desa merupakan institusi otonom berdasarkan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri dapat dikatakan relatif mandiri. Hal ini dapat dibuktikan ketika beragamnya desa dengan adat istiadat mereka sendiri yang mempunyai ciri khusus tersendiri

¹ Widjaja, HAW, 2003, *Pemerintahan Desa/ Marga*, PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta, Hlm. 3.

² Sadu, Wasistiono, dan Irwan Tahir, 2007, *Prospek Pengembangan Desa*, Fokusmedia, Bandung, hlm. 24.

bagi setiap desa di daerah. Kewenangan desa berdasarkan pasal 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah segala urusan pemerintahan yang ada berdasarkan hak asal usul desa, sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari pemerintah kabupaten maupun pemerintah provinsi diserahkan pengaturannya kepada desa. Urusan pemerintahan desa yang berdasarkan hak asal usul harus ditetapkan dengan peraturan desa, seperti memilih kepala desa, tentang kekayaan dan aset desa, menetapkan sumber pendapatan desa, mengadakan musrembang, dan kegiatan lainnya yang berhubungan dengan berlangsungnya kehidupan masyarakat di desa.³

Sebagai entitas budaya, Desa telah ada sebelum produk hukum masa kolonial Belanda ada di Indonesia, karena desa telah memiliki struktur dan asas pemerintahan sendiri dan asli. Konsep desa tidak hanya tentang kondisi geografis suatu tempat dengan jumlah penduduk tertentu, melainkan tentang sebuah teritorial suatu tempat yang ditempati oleh sekelompok masyarakat yang lengkap dengan kebudayaan mereka masing-masing dan termasuk didalamnya sistem ekonomi, politik dan hukum yang di kelola secara mandiri oleh masyarakat. Istilah desa atau yang disebut dengan nama lainnya memiliki karakteristik yang hampir sama di Indonesia, berbeda dengan desa adat yang mempunyai karakteristik berbeda dengan desa pada umumnya.⁴ Karena terdapat pengaruh kuat suatu adat istiadat terhadap

³ Emilda Firdaus, 2017, "*Badan Permusyawaratan Desa Dalam Tiga Periode di Pemerintahan di Indonesia*", Jurnal Ilmu Hukum, Volume 2 Nomor 2.

⁴ Lia Sartika Putri, 2016, "*Kewenangan Desa dan Penetapan Peraturan Desa*", Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 13 Nomor 2.

sistem pemerintahan desa adat, pengelolaan sumber daya, maupun kehidupan sosial dan budaya masyarakat desa adat.

Desa mempunyai batas wilayah tertentu dan memiliki wilayah kekuasaan hukum tertentu. Perpaduan antara kegiatan-kegiatan sekelompok masyarakat dengan lingkungannya juga dapat menjadi dasar terbentuknya desa. Hasil dari perpaduan antara sekelompok masyarakat dengan lingkungannya merupakan suatu wujud dari unsur-unsur sosial, geografis, ekonomi, politik dan budaya yang saling berinteraksi antar unsur tersebut. Sebagai contoh sebutan desa terdapat di pulau Jawa dan pulau Bali, sedangkan di Minangkabau sebutan desa adalah Nagari. Sebutan desa sangat beragam sesuai dengan bahasa dan kultur di masing-masing daerah. Di daerah-daerah tersebut telah mempunyai susunan asli yang telah ada sejak dulu dan turun-temurun dan dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Oleh karena itu keberadaan desa, baik desa maupun desa adat wajib diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan mereka.

2. Pemerintahan Desa

Pemerintahan desa adalah suatu landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintah Desa yaitu keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.⁵ Sedangkan menurut pasal 1 ayat (2), Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyebutkan bahwa Pemerintahan Desa yang dimaksudkan adalah penyelenggaraan urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat

⁵ HAW Widjaja, 1993, *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa*. Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 10.

dalam sistem pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Desa terdiri dari seorang Kepala Desa, Perangkat Desa dan BPD. Dengan susunan Pemerintahan Desa yang ditambah dengan adanya BPD dimaksudkan agar meningkatkan sistem demokrasi dan mencegah adanya kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh pihak Pemerintah Desa.

Kaitan antara susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang tercantum dalam pasal 18 ayat (7) yang berbunyi, “susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang”. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut maka terdapat pemerintahan dalam sistem pemerintah Indonesia. Pada awal perumusan peraturan tentang desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, tercantum bahwa desa adalah suatu wilayah yang ditinggali oleh sekelompok masyarakat yang satu kesatuan termasuk kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah pemerintahan kecamatan dan memiliki hak untuk menyelenggarakan keperluan masyarakat dan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sistem pemerintahan desa berjalan efektif ketika unsur dan lembaga penyelenggara pemerintahan desa dapat berjalan sebagaimana mestinya. Jika unsur atau ada bagian dari sistem penyelenggara Pemerintahan Desa tidak mampu melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan aturan perundang-

undangan maka akan menghambat jalannya Pemerintahan Desa.⁶ Yang dimaksud penyelenggaraan pemerintah desa adalah keseluruhan dari suatu proses kegiatan manajemen yang dilakukan oleh pemerintah desa yang meliputi pembangunan desa berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh desa.⁷ Semua proses kegiatan tersebut terdiri dari beberapa tahapan antara lain, tahap perencanaan, tahap penetapan kebijakan, tahap pelaksanaan, tahap pengorganisasian, tahap pengawasan, dan tahap pengembangan.

Perkembangan pemerintahan desa sangat beragam di Indonesia, sehingga perlu dilakukannya perlindungan secara hukum dan diberdayakan agar semakin maju, kuat, mandiri dan demokratis. Dengan terciptanya landasan yang kuat tersebut maka dalam melaksanakan pemerintahan desa dan pembangunan desa akan menghasilkan pemerintahan desa yang adil, makmur dan sejahtera. Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik maka dalam pelaksanaannya harus berdasarkan kepada peraturan-peraturan beserta prinsip-prinsip pemerintahan yang baik sehingga terciptanya penyelenggaraan pemerintahan desa yang bersih.⁸

Pemerintahan desa yang bersih diperlukan di desa yang bertujuan agar berhasilnya pembangunan nasional yang merata. Berhasil atau tidaknya pembangunan yang dilaksanakan oleh desa tergantung pada masyarakat desa itu sendiri. Dimana Pemerintahan Desa hanya merupakan penyalur dana dari

⁶ Ombi Romli, 2017 "*Lemahnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Melaksanakan Fungsi Pemerintahan Desa*" Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 3 Nomor 1.

⁷ Eko Saka Purnama, 2012, *Membuka Informasi Menuju Good Governance*, Jakarta, Universitas Indonesia (UI-Press).

⁸ Boel Ngaji, 2016, "*Implementasi Otonomi Desa Dalam Pemberdayaan Aparatur Pemerintah Desa Dodoga di Kecamatan Wasile Timur Kabupaten Halmahera Timur*" Jurnal Administrasi Publik, Volume 3 Nomor 38.

pusat, dan masyarakat desa yang akan mengolah dana tersebut untuk pembangunan. Sehingga antara Pemerintahan Desa dan Masyarakat harus saling mendukung program yang telah di rencanakan Desa. Pemerintah desa sebagai penggerak partisipasi, dan masyarakat sebagai pelaksana pembangunan desa, kedua unsur ini saling mendukung dan mengisi dalam setiap kegiatan pembangunan desa.

3. Otonomi Desa

Otonomi desa merupakan sistem pemerintahan yang berada di desa sebagai sekelompok masyarakat hukum yang diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa berdasarkan asal-usul mereka dan adat istiadat mereka. Fungsi dari Otonomi Desa bagi masyarakat desa yaitu keterlibatan masyarakat dan kebebasan masyarakat dalam mengurus dan mengembangkan desanya sesuai dengan adat istiadat, budaya, norma dan nilai serta potensi desa setempat. Otonomi Desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Otonomi desa secara normatif, kewenangannya dilimpahkan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah kemudian ke Pemerintahan Desa atau yang disebut dengan desentralisasi. Desentralisasi merupakan suatu sistem yang digunakan dalam pemerintahan dan kebalikan dari sentralisasi. Sistem sentralisasi kewenangan pemerintah di pusat maupun di daerah menjadi kewenangan pemerintah pusat dan dipusatkan dipemerintah pusat.⁹ Secara teoretis desentralisasi adalah pembentukan daerah otonomi dimana wewenang diserahkan dari pemerintah

⁹ Soetidjo, 1990, "*Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah*", Jakarta, Rhineka Cipta, Hlm. 13

pusat kepada pemerintah daerah. Otonomi desa juga dapat berarti bahwa pembagian dari sebagian kekuasaan dan kewenangan pemerintah di pusat yang dilimpahkan kepada daerah yang masing-masing mempunyai otorisasi dalam wilayah tertentu didalam suatu negara.¹⁰

Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, maka desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda. Sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk Badan Perwakilan Desa yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Keputusan Kepala Desa.¹¹ Desa otonom (local-self government), yaitu desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dengan undang-undang. Desa otonom mempunyai kewenangan yang jelas karena diatur dalam undang-undang pembentukannya. Oleh karena itu, desa otonom mempunyai kewenangan penuh dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Desa mempunyai suatu kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan warga masyarakat desa itu sendiri sesuai dengan sosial budaya yang berada di suatu desa tersebut, sehingga setiap desa memiliki banyak sekali ragam sosial budaya yang terkandung didalam masyarakat desa di setiap daerah di Indonesia. Desa merupakan perwujudan atau kesatuan geografi,

¹⁰ Sunarno, Siswanto, 2006, "*Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*", Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 45

¹¹ Widjaja, 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat, Dan Utuh*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm. 14.

sosial, ekonomi, politik, dan kultur yang terdapat di suatu daerah, dalam hubungan dan pengaruhnya secara timbal balik dengan daerah yang lainnya.¹²

Kewenangan desa tercantum dalam pasal 19 UU. No.6 Thn. 2014 tentang desa meliputi :

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

Pemerintahan desa merupakan simbol formal dari kesatuan warga masyarakat, karena pemerintahan desa adalah sebagai badan kekuasaan terendah selain memiliki wewenang asli yaitu untuk mengatur rumah tangga sendiri atau bisa disebut dengan wewenang otonomi. Desa juga mempunyai wewenang dan kekuasaan sebagai pelimpahan dekonsentrasi dari pemerintahan di atasnya yaitu pemerintahan kecamatan. Suatu pemerintahan desa di selenggarakan oleh seorang kepala desa dan dibantu oleh para pembantunya yang terdiri dari BPD, Sekretaris desa, dan pelaksana teknis desa yang mewakili warga masyarakat guna menjadi penghubung ke luar maupun kedalam warga masyarakat bersangkutan.

¹² R. Bintarto, 1983, *Interaksi Desa, Kota, dan Permasalahannya*, Yogyakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 20.

Otonomi desa berbeda dengan otonomi yang berada di provinsi maupun kabupaten dan kota. Otonomi desa dibentuk berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat masyarakat di suatu desa, bukan berdasarkan suatu penyerahan wewenang dari pemerintah. Otonomi desa merupakan hak, wewenang, dan kewajiban yang dilaksanakan di desa yang mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat secara mandiri dan berdasarkan hak asal-usul maupun adat-istiadat setempat. Urusan pemerintahan desa berdasarkan hak asal-usul dan adat-istiadat yang urusannya menjadi wewenang pemerintahan kota atau kabupaten diserahkan pengaturannya kepada desa. Perlu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kebebasan tanpa batas dan tiada kewenangan tanpa tanggungjawab. Maka dari itu, dalam melaksanakan hak dan wewenang penyelenggaraan otonomi desa harus menjunjung nilai tanggung jawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan menekankan desa merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dari Bangsa dan Negara Kesatuan Indonesia.

B. Kepala Desa

1. Pengertian Kepala desa

Menurut pasal 1 ayat (9) Perda. Kabupaten Kulon Progo No. 2 Thn. 2015, Kepala Desa adalah pimpinan penyelenggara kegiatan Pemerintahan Desa. Kepala Desa yaitu penguasa tertinggi di desa dan sebagai pemimpin formal maupun informal, pemimpin yang setiap waktu berada di tengah-tengah rakyat yang dipimpinnya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 72 Thn. 2005 tentang Desa, Kepala Desa adalah pemimpin Pemerintah

Desa tertinggi yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat desa. Kepala Desa diangkat dan dilantik oleh bupati melalui pemilihan langsung oleh penduduk desa warga negara Republik Indonesia dengan masa jabatan 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Kepala desa adalah kepala organisasi pemerintahan di tingkat desa yang berkedudukan dan mempunyai tanggung jawab sebagai kepala pemerintahan di Desa. Penguasa tertinggi di desa dan pemimpin secara formal maupun informal yang diselenggarakan di desa adalah tugas dari Kepala Desa.¹³

Kepala desa ber kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada bupati/walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD), serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. Peran kepala desa dalam tatanan masyarakat desa sangatlah besar, dikarenakan sebagian besar desa yang ada di Indonesia adalah bercorak paternalistik. Sehingga apa yang dianggap baik dan benar, anjuran, yang dikatakan maupun yang dilakukan oleh kepala desa merupakan suatu pedoman dan contoh bagi masyarakat desa maupun aparat desa lainnya untuk melakukan tindakan yang sama.¹⁴

¹³ Mukhamad Fathoni, Suryadi, dan Stefanus Pani Rengu, 2014, "*Gaya Kepemimpinan Kepala Desa dalam Pembangunan Fisik Desa*", Jurnal Administrasi Publik, Volume 3 Nomor 1.

¹⁴ Melvin F. L. Tobing, Johannis Kaawoan, dan Sofia Pangemanan, 2017, "*Peran Kepemimpinan Kepala Desa dalam Meningkatkan Disiplin Kerja Perangkat Desa*", Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 2 Nomor 2.

Kepala Desa mempunyai peran dan kedudukan yang sangat penting dalam pemerintahan yang diselenggarakan di Desa. Kepala Desa adalah pemimpin terhadap jalannya suatu tata urusan pemerintahan di Desa. Berperan juga sebagai penyelenggara dan penanggung jawab atas pemerintahan dan pembangunan desa yang kepala desa pimpin. Selain menjalankan urusan pemerintahan dan pembangunan desa, kepala desa mempunyai kewajiban yang lain, seperti membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa beserta mengembangkan sifat gotong-royong masyarakat dalam bidang pembangunan. Dilihat dari tugas dan kewajiban kepala desa tersebut dapat dikatakan bahwa tugas dari kepala desa sangat berat, sehingga guna menunjang semua itu diperlukan adanya bantuan dari aparat desa yang lain untuk mengkoordinir beberapa tugas dan peran masyarakat juga diperlukan guna menunjang suksesnya pembangunan desa.

Seorang kepala desa harus mempunyai jiwa pemimpin dan harus mampu bekerjasama dengan aparat desa lainnya dalam menjalankan tugas beserta kewajibannya, dimana tugas dan kewajiban kepada desa adalah sebagai stabilisator, inovator dan pelopor.

2. Tugas, fungsi dan wewenang Kepala Desa.

Kepala desa mempunyai tugas antara lain menyelenggarakan urusan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Dalam menjalankan tugas kepala desa juga menjalankan tugas berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan bersama antara pemerintah desa dan BPD

(badan permusyawaratan desa). Fungsi kepala desa yaitu merencanakan, melaksanakan, dan mengendalikan dalam kegiatan pemerintahan desa, pembangunan desa, beserta pembinaan masyarakat.¹⁵ Tugas kepala desa memimpin penyelenggaraan pemerintahan di bidang pembangunan, bidang pemerintahan dan bidang kemasyarakatan. Fungsi kepala desa adalah melayani masyarakat berdasarkan bidang tugasnya yang telah diatur dengan peraturan dengan prinsip bertanggungjawab. Penyelenggaraan pemerintahan tersebut dilakukan oleh kepala desa sebagai pemimpin pemerintahan dan BPD sebagai unsur pembantu kepala desa.

Dalam penyelenggaraan urusan dalam bidang pemerintahan, bidang pembangunan, beserta bidang kemasyarakatan adalah tugas dari kepala desa, sehingga untuk melaksanakan tugasnya kepala desa diberikan kewenangan yang tercantum dalam pasal 50 ayat (2) Perda Kabupaten Kulon Progo No.2 Tahun 2015 tentang Kepala Desa, yang terdiri dari:

- a. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. mengangkat dan memberhentikan Perangkat Desa;
- c. melaksanakan pembinaan perangkat desa;
- d. mengalihkan tugas/jabatan perangkat desa yang berkedudukan setara;
- e. memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa;
- f. menetapkan peraturan desa;
- g. menetapkan APBN desa;
- h. membina kehidupan masyarakat desa;

¹⁵ Fadhul Taufiq dan Syafhendry, 2016, “*Analisis Pelaksanaan Tugas Kepala Desa Dalam Membina Kehidupan Masyarakat Desa di Desa Pulau Padang Kecamatan Singingi Kabupaten Kuatan Sengingi*”, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Politik dan Birokrasi, Volume 2 Nomor 1.

- i. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa;
- j. membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;
- k. mengembangkan sumber pendapatan desa;
- l. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- m. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa;
- n. memanfaatkan teknologi tepat guna;
- o. mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- p. mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- q. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala desa dalam menjalankan tugasnya dilarang :

- a. Merangkap jabatan.
- b. Menjadi pengurus politik.
- c. Ikut dan terlibat dalam pemilihan presiden, kepala daerah, DPR, DPRD
- d. Menyalahgunakan wewenang.
- e. Melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN)
- f. Merugikan kepentingan umum dan meresahkan masyarakat.
- g. Melanggar sumpah janji jabatan.

Di atas telah disebutkan bahwa tugas dari kepala desa adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang dimaksud dari urusan pemerintahan yaitu antara lain pengaturan kehidupan masyarakat sesuai kewenangan desa seperti pembuatan peraturan desa dan pembentukan lembaga kemasyarakatan. Kemudian tugas kepala desa dalam hal pembangunan yaitu antara lain pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana prasarana fasilitas umum. Sedangkan tugas kemasyarakatan kepala desa yaitu meliputi pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat. Dalam melaksanakan tugasnya kepala desa mempunyai wewenang untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa yang didasarkan kepada kebijakan yang telah ditetapkan oleh BPD dan kepala desa.

Kewenangan kepala desa yang dilaksanakan di desa sebagai pelayanan publik berkaitan dengan pelaksanaan pemberian otonomi desa yang diberikan oleh Negara melalui UU. No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Peraturan ini dijelaskan bahwa prinsip otonomi desa diberikan kepada kepala desa yang mempunyai kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahan, sehingga mempunyai kewenangan untuk memberikan pelayanan, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Prinsip otonomi desa dilakukan dengan nyata dan bertanggung jawab.¹⁶

Yang dimaksud dengan prinsip nyata adalah bahwa untuk menangani urusan

¹⁶ Kushandajani, 2016, "Implikasi UU. No.6 Tahun 2014 Tentang Desa Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa", Jurnal Ilmu Hukum, Volume 2 Nomor 1.

pemerintahan desa dilakukan berdasarkan wewenang, tugas, dan kewajiban yang telah ada dan tercantum dalam Undang-undang. Yang dimaksud dengan prinsip bertanggungjawab adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa harus sejalan dengan tujuan dan maksud dari pemberian otonomi desa, yang pada dasarnya bertujuan untuk memberdayakan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan tujuan tersebut merupakan tujuan utama Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kepala desa memperoleh kewenangan tersebut dengan cara diadakannya pemilihan kepala desa, dan kepala desa tersebut terpilih sebagai kepala desa. Hak otonomi desa adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang diserahkan kepada kepala desa untuk dilaksanakan, sehingga tanggung jawab otonomi desa dibebankan kepada kepala desa terpilih selama 1 periode masa jabatan 6 tahun.

Peranan kepala desa setelah dijabarkan dari tugas yang tercantum dalam Perda Kabupaten Kulon Progo No.2 Tahun 2015 tentang Kepala Desa sangat menentukan perkembangan dan kemajuan di desa, mencakup berbagai macam bidang yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat desa. Kepala desa berkedudukan untuk melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pelaksana program dan sebagai perencana. Setiap tugas harus dikoordinasikan dengan aparat desa yang lain guna mencapai keefektifan dalam bekerja.¹⁷

¹⁷ Jamin Potabuga, 2015, "*Peranan Kepala Desa Dalam Pelayanan Publik*", Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 4 Nomor 2.

C. Pembangunan Desa

1. Pengertian Pembangunan Desa

Pembangunan desa adalah seluruh rangkaian usaha yang dilakukan masyarakat desa yang mempunyai tujuan mempertinggi taraf hidup masyarakat desa, dan untuk memperkuat kesejahteraan masyarakat desa melalui perencanaan pembangunan yang di sepakati oleh pemerintah desa dan masyarakat desa. Pelaksanaan pembangunan desa harus seimbang yaitu antara pemerintah desa dengan masyarakat desa, hal ini karena pemerintah desa hanya menyediakan sarana dan prasarana nya saja, sedangkan masyarakat desa yang akan mengerjakan proses pembangunan tersebut. Pembangunan desa adalah upaya perubahan yang terencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu pemerintahan desa dalam usaha pembinaan desa.¹⁸ Pembangunan desa juga sebagai suatu proses perubahan yang dilakukan secara terus menerus dan diselenggarakan oleh masyarakat desa dengan pemerintah desa yang mempunyai tujuan untuk mensejahteraan masyarakat yang ada di desa dalam bidang pembangunan berdasarkan Pancasila.

Pembangunan desa juga dapat berarti suatu upaya yang dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa dan mempunyai tujuan untuk kesejahteraan kehidupan masyarakat desa. Pembangunan pedesaan merupakan bagian dari pembangunan nasional yang memperhatikan pemerataan pembangunan, pertumbuhan ekonomi masyarakat desa, dan kestabilan nasional. Dalam hal pembangunan tersebut partisipasi dari

¹⁸ P.S. Siagian, 1991, *Teori dan Praktek Kepemimpinan*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm.21.

masyarakat desa sangatlah diperlukan guna tercapainya pelaksanaan pembangunan desa. Partisipasi dari masyarakat sendiri merupakan faktor utama dalam sukses atau tidaknya suatu pembangunan yang berada didesa.¹⁹ Potensi sumber daya alam dan potensi sumber daya manusia yang ada didesa harus dimanfaatkan secara optimal, karena sumber daya alam dan sumber daya manusia di desa cukup banyak. Suatu pembangunan desa dapat dikatakan berhasil ketika semua potensi yang telah ada di desa dipergunakan secara maksimal dan hasil dari pembangunan tersebut sukses. Dari hasil pembangunan tersebut diharapkan semua masyarakat dapat menikmati hasil pembangunan.

Permasalahan kemiskinan yang terjadi di Indonesia kebanyakan berada di pedesaan, hal ini disebabkan minimnya lapangan pekerjaan yang berada didesa. Sehingga memang sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk melakukan pembangunan di desa. Dengan fokusnya pembangunan yang dilakukan di desa, akan berdampak kepada laju urbanisasi yang dilakukan oleh masyarakat desa. Urbanisasi yang dilakukan masyarakat desa dilatarbelakangi karena minimnya lapangan pekerjaan yang berada di desa dan akan mendorong mereka untuk pindah ke kota guna mencari pekerjaan.²⁰ Pembangunan infrastruktur di desa akan menghambat laju urbanisasi tersebut, agar masyarakat desa mencari pekerjaannya di desa mereka sendiri.

¹⁹ Timeke Meiske Timbel, 2014, "*Analisis Bantuan Desa Terhadap Pelaksanaan Pembangunan Desa*", Jurnal LPPM bidang EkoSosBudKum, Volume 1 Nomor 2.

²⁰ Vriandy H. Regar, Florence Deisy Jetty Lengkong, dan Joorie Marhaen Ruru, 2017, "*Perencanaan Pembangunan di Desa Kapoya Kecamatan Suluun Tareran Kabupaten Minahasa Selatan*", Jurnal Administrasi Publik, Volume 4 Nomor 62.

Pembangunan di desa terbagi menjadi 2 jenis :

a. Pembangunan Fisik

Pembangunan fisik adalah pembangunan yang hasil dari pembangunan dapat dilihat langsung, maupun dapat dirasakan secara langsung kepada masyarakat. Pembangunan fisik merupakan salah satu penunjang dan sarana masyarakat yang digunakan untuk melaksanakan aktivitas dan kegiatan sehari-hari.

b. Pembangunan Non Fisik

Pembangunan non fisik adalah pembangunan yang muncul dari dorongan masyarakat dan memiliki jangka waktu yang panjang. Pelaksanaan kedua pembangunan baik fisik maupun non fisik haruslah berimbang. Suatu pembangunan non fisik dapat suatu saat menjadi dasar dalam pembangunan fisik di desa. Pembangunan dapat dikatakan bermakna adalah ketika ada seseorang maupun kelompok yang dapat merencanakan, melaksanakan, dan pemecahan masalahnya sendiri tanpa perlu bantuan dari orang lain ataupun kelompok lain. Ditahun 2020 kata pembangunan bukanlah sesuatu yang asing bagi masyarakat Indonesia khususnya di desa. Dalam praktiknya pembangunan hanyalah omong kosong belaka yang dikemukakan oleh seseorang yang ingin mencari kesempatan dalam masa jabatannya. Sehingga pembangunan desa yang diharapkan masyarakat tidak sesuai dengan kenyataan.

Berdasarkan UU. No.6 Thn. 2014 Tentang Desa pembangunan desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk

sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa. Pelaksanaan pembangunan harus dilakukan sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Desa yang melibatkan semua masyarakat desa, dilaksanakan dengan prinsip gotong royong dan memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam. Pembangunan desa dilaksanakan secara berkala, sehingga setiap tahap pembangunan dapat diawasi oleh pemerintah desa.

2. Musyawarah Perencanaan dan Pembangunan (Musrenbang) Desa

Musrenbang desa adalah musyawarah yang dilakukan di desa oleh para penyelenggara pemerintahan desa yang bertujuan untuk menyetujui dan menyepakati Rencana Pembangunan Desa berdasarkan tahun anggaran yang telah direncanakan. Musrenbang dilakukan pada bulan Januari setiap tahunnya yang mengacu kepada RPJM desa yang telah ditetapkan. Desa diamanatkan untuk menyusun rencana 5 tahunan yang dibuat didalam dokumen yang terdiri dari RPJM Desa dan RKP Desa. Musrenbang merupakan forum bagi masyarakat untuk dapat menyampaikan aspirasi mereka didalam proses perencanaan pembangunan yang akan dilakukan oleh pemerintah desa.

Musrenbang dilaksanakan oleh lembaga pemerintah desa dan bekerjasama dengan warga beserta tokoh masyarakat lainnya yang berada didesa. Musrenbang sudah seharusnya mampu membangun kesejahteraan masyarakat desa agar berkembang dengan cara

memanfaatkan sumber daya manusia maupun sumberdaya alam yang tersedia di desa. Partisipasi dari masyarakat dalam perencanaan pembangunan merupakan suatu syarat utama demi keberhasilan suatu pembangunan. Maksud dari partisipasi masyarakat adalah ketika masyarakat menyampaikan aspirasi mereka kepada pemerintah desa agar aspirasi mereka dapat diterima dan akan disusun program pembangunan. Agar tercapainya suatu pembangunan desa yang berkelanjutan sudah sepatutnya masyarakat berpartisipasi didalam perencanaan pembangunan. Karena masyarakat desa merupakan faktor penting didalam pembangunan desa, mulai pada tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pemeliharaan. Masyarakat juga merupakan subyek dan sasaran dari suatu pembangunan yang ada di desa setelah diadakannya forum perencanaan. Partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat dalam forum perencanaan merupakan sebuah tanda bahwa masyarakat tersebut mampu berkembang secara mandiri. Kemandirian juga akan mendorong masyarakat untuk melaksanakan gotong-royong dalam pelaksanaan pembangunan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 tahun 2007, Rencana Kerja Pembangunan Desa yang selanjutnya disingkat (RKP-Desa) adalah dokumen perencanaan untuk periode 1 (satu) tahun dan merupakan penjabaran dari RPJM-Desa yang memuat rancangan kerangka ekonomi desa, dengan mempertimbangkan kerangka pendanaan yang dimutahirkan, program prioritas

pembangunan desa, rencana kerja dan pendanaan serta prakiraan maju, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah desa maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat dengan mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah dan RPJM-Desa. Musrembang desa yang diharapkan adalah sebagai forum yang dilakukan didesa bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat dan demi berjalannya otonomi desa.²¹

Setiap bulan Januari di Desa diharuskan menyelenggarakan Musrembang untuk menyusun Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP) untuk 1 tahun kedepan. Dalam penyusunan RKP desa akan diikuti dengan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa), penyusunan ini bertujuan agar rencana yang akan dilakukan dalam RKP dapat terlaksana dengan adanya APB Desa tersebut. RKP dan APB Desa adalah dokumen yang tidak dapat terpisahkan karena proses penyusunan dokumen ini berdasarkan musyawarah dan mufakat para penyelenggara pemerintahan desa dengan masyarakat desa. RKP dan APB Desa adalah dokumen dan merupakan informasi publik untuk masyarakat desa. Pemerintah desa wajib menyampaikan informasi publik tentang RKP dan APB Desa kepada warga masyarakat. Keterbukaan terhadap kedua dokumen

²¹ Rianingsih Djohani, 2008, *Paduan Penyelenggaraan Musyawarah Pembangunan Desa*, Bandung, FPPM, hlm. 87.

tersebut sangat penting bagi pemerintahan desa agar terciptanya transparansi pembangunan.²²

RKP Desa ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan (SK) Kepala Desa yang disusun melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) tahunan yang dilakukan setiap bulan Januari dan atau biasa disebut musrenbang Desa. Dokumen RKP Desa menjadi dasar dalam penyusunan APB Desa dengan sumber anggaran yang terdiri dari, Alokasi Dana Desa (ADD), Pendapatan Asli Desa (PAD) partisipasi dan swadaya masyarakat desa, beserta sumber-sumber lainnya yang tidak mengikat.

3. Fungsi Kepala Desa dalam Bidang Pembangunan

Fungsi kepala desa sebagai pelaksana pembangunan adalah :

- a. Mampu membuat perencanaan pembangunan sesuai dengan kebutuhan desa. Perencanaan yang baik adalah apabila kepala desa dalam membuat suatu perencanaan menentukan tujuan apa yang hendak dicapai dari pembangunan yang akan dilaksanakan tersebut, kemudian menetapkan langkah-langkah yang harus dilakukan, selanjutnya kepala desa hendaknya cepat tanggap dengan aspirasi masyarakat dengan melibatkan elemen atau kelompok masyarakat dalam merumuskan perencanaan pembangunan, sehingga pembangunan yang dilaksanakan betul-betul sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat desa.

²² Sunarti, 2015, “Efektivitas Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kelurahan Besusu Tengah Kecamatan Palu Timur Kota Palu”, Jurnal Katalogis, Volume 3 Nomor 2.

- b. Mampu memberikan pengarahan kepada bawahan dalam melaksanakan pembangunan. Pengarahan merupakan pergerakan dan pengendalian semua sumber dalam usaha pencapaian sasaran. Merupakan penyatuan semua usaha dan penciptaan kerjasama, dalam memberikan pengarahan kepala desa sebaiknya memiliki kemampuan untuk menggerakkan dan mengendalikan masyarakat dan aparat desa untuk selalu bekerjasama dalam pelaksanaan pembangunan pedesaan.
- c. Mampu mengambil keputusan dalam proses penyelenggaraan pembangunan Desa. Pengambilan keputusan adalah memilih suatu alternatif dari dua pilihan atau lebih, dalam mengambil keputusan yang baik kepala desa harus menanggapi keinginan masyarakat desa sehingga keputusan yang diambil benar-benar keputusan dan kebutuhan masyarakat, kemudian keputusan yang diambil haruslah tegas dan konsisten dan bawahan merasa keputusan yang diambil memang alternatif terbaik untuk masyarakat.
- d. Mampu mengkoordinir penyelenggaraan pembangunan desa. Mengkoordinir atau pengorganisasian adalah pengurusan semua sumber dan tenaga yang ada dengan landasan konsepsi yang tepat, dan penentuan masing-masing fungsi (persyaratan tugas, tata kerja, tanggung jawab, dan antar relasi dari masing-masing fungsi); sehingga merupakan suatu totalitas sistem, dimana bagian

yang satu menunjang dan bergantung (saling bergantung) pada bagian yang lainnya. Ringkasnya tugas pokok dalam pengorganisasian adalah membagi tugas kerja dan membentuk kelompok-kelompok atau unit kerja.

- e. Mampu mengawasi aktivitas-aktivitas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa. Pengawasan dan kontroling perlu dilaksanakan dalam pembangunan pedesaan agar para pekerja dapat bekerja dengan baik kearah pencapaian sasaransasaran dan tujun, pengawasan dilakukan untuk mengukur hasil pekerjaan, dan menghindari penyimpangan-penyimpangan. Pengawasan yang baik adalah apabila kepala desa memonitor hasil pekerjaan dan segera melakukan tindakan-tindakan korektif terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi.²³

Aparatur pemerintahan desa khususnya kepala desa dalam menjalankan fungsinya harus berorientasi kepada masa depan, seperti berdaya guna, produktif, bersih, profesional, kreatif, transparan dan inovatif. Aparatur pemertintah desa sendiri merupakan pelaksana dari pemerintahan yang berada di desa sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenanganya masing-masing. Pembangunan di pedesaan akan berjalan ketika kepala desa sebagai perencana, pengambil keputusan, memberikan informasi yang jelas, dan pengawasan.

²³ Talizuduhu Ndraha, 2005, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 54.

Fungsi kepala desa tersebut merupakan faktor utama dalam pelaksanaan pembangunan desa, yang bermula dari musrembang. Dalam menjalankan fungsi dan perannya dalam pembangunan, kepala desa sangat berpengaruh kepada baik atau tidaknya proses pembangunan yang dilakukan di desa. Semakin kompeten kepala desa dalam memimpin pemerintahan desa akan berdampak juga terhadap pembangunan desa yang lebih baik. Namun jika kepala desa yang memimpin tidak kompeten maka dapat dipastikan bahwa pembangunan desa tidak akan berjalan dengan baik.