

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Pemerintahan Desa dan Peraturan Desa

1. Pemerintahan Desa

Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut bentuk pemerintahan republik. Dalam sistem negara kesatuan, struktur pemerintahan hanya terdiri dari satu pemerintahan nasional tanpa adanya pembagian wilayah ke dalam negara-negara bagian sebagaimana dalam sistem federal. Mengingat luasnya wilayah Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau, tidak memungkinkan bagi pemerintah pusat untuk menangani seluruh urusan pemerintahan hingga ke pelosok daerah secara langsung. Oleh sebab itu, dibentuklah pemerintahan daerah sebagai representasi pemerintah yang memiliki peran penting dalam mendekatkan pelayanan dan pengelolaan pemerintahan kepada masyarakat di tingkat lokal.³⁰

Struktur pemerintahan daerah memiliki jenjang-jenjang tertentu, di mana terdapat tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dan lebih rendah. Dengan sistem ini, satu pemerintahan daerah dapat menaungi beberapa pemerintahan daerah lainnya. Pembagian wilayah di antara pemerintahan daerah juga menentukan batas-batas kewenangan masing-masing, sehingga terbentuklah sistem pemerintahan yang tersusun secara vertikal maupun horizontal di seluruh wilayah negara.

Dalam kerangka pemerintahan daerah, terdapat dua bentuk utama yang dikenal, yakni pemerintahan administratif yang didasarkan pada asas

³⁰ Moh. Kusnardi., Harmaily Ibrahim. *Hukum Tata Negara Indonesia Cet. 7.*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hlm 249-250

dekonsentrasi, serta pemerintahan otonom yang berlandaskan asas desentralisasi. Pemerintahan daerah yang bersifat otonom diharapkan mampu berperan sebagai penyeimbang dalam pengelolaan negara, terutama mengingat keberagaman karakteristik sosial, ekonomi dan budaya di masing-masing wilayah. Kebijakan dari pemerintah pusat seringkali tidak sepenuhnya dapat diterapkan secara seragam di semua wilayah. Oleh karena itu, dalam beberapa hal tertentu, kewenangan pusat dilimpahkan kepada daerah agar pelaksanaannya dapat disesuaikan dengan kondisi lokal. Pelaksanaan urusan rumah tangga sendiri oleh daerah juga mencerminkan partisipasi masyarakat dalam mengatur kepentingan mereka secara demokratis.³¹

Dalam konteks pelimpahan kewenangan, desa dapat diposisikan sebagai bagian dari pemerintahan daerah yang bersifat otonom. Hal ini merujuk pada definisi desa sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam ketentuan tersebut, desa (termasuk desa adat atau dengan sebutan lain) dipahami sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah tertentu serta memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat secara mandiri. Pembentukan desa juga memperhatikan prakarsa lokal, asal-usul, dan hak tradisional yang diakui dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Lebih lanjut, Soetardjo Kartohadikoesoemo mendefinisikan desa sebagai suatu kesatuan hukum yang menjadi tempat bermukimnya suatu komunitas

³¹ *Ibid*, hlm 257

masyarakat dan memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Senada dengan itu, Prof. Dr. Hazairin, S.H. menjelaskan bahwa bentuk-bentuk seperti desa di Jawa dan Madura, serta nagari di Minangkabau, merupakan wujud dari masyarakat hukum adat. Menurutnya, masyarakat hukum adat terdiri atas kesatuan-kesatuan yang memiliki kelengkapan struktural untuk berdiri sendiri, yaitu mencakup unsur kesatuan hukum, otoritas penguasa, serta wilayah hidup bersama yang berlandaskan hak kolektif atas tanah dan sumber daya air.³²

Menurut Pasal 1 angka 43 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, desa dipahami sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang dapat berbentuk desa, desa adat, atau sebutan lain, yang memiliki batas wilayah serta kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan pemerintahan dan kemasyarakatan. Kewenangan tersebut dijalankan berdasarkan prakarsa lokal, hak asal-usul, serta hak-hak tradisional yang diakui secara sah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sementara itu, secara normatif Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa membagi desa ke dalam dua bentuk, yaitu Desa dan Desa Adat. Desa, yang mungkin memiliki nama berbeda di tiap daerah, umumnya memiliki karakteristik yang seragam secara nasional. Sebaliknya, Desa Adat memiliki kekhususan, terutama karena kuatnya pengaruh nilai-nilai adat dalam sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya alam, serta struktur sosial dan budaya masyarakatnya.

Pada prinsipnya, Desa Adat merupakan bentuk pemerintahan tradisional

³² Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim. *Hukum Tata Negara Indonesia Cet. 7, Op.Cit*, hlm 285-286

yang diwariskan secara turun-temurun dan tetap dipertahankan oleh masyarakat setempat. Keberadaan Desa Adat dilindungi oleh hukum dan terus diperjuangkan agar dapat menjalankan perannya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta menjaga identitas sosial dan budaya lokal.

Berbeda dengan desa administratif biasa, Desa Adat memiliki hak asal-usul yang lebih menonjol, karena terbentuk dari komunitas asli yang telah lama ada di suatu wilayah. Desa Adat dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas wilayah, identitas kultural, serta kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan warganya berdasarkan tradisi dan hak-hak asli yang telah lama diakui.

Pembentukan kesatuan masyarakat hukum adat pada dasarnya didasarkan pada tiga prinsip utama, yaitu:

1. Genealogis (berdasarkan garis keturunan),
2. Teritorial (berdasarkan wilayah tempat tinggal), atau
3. Kombinasi antara genealogis dan teritorial.

Desa Adat yang diatur dalam Undang-undang ini umumnya merupakan gabungan dari prinsip genealogis dan teritorial.

Dalam konteks ini, negara memiliki kewajiban untuk mengakui dan menghormati keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, selama entitas tersebut masih hidup, relevan dengan perkembangan masyarakat, serta tidak bertentangan dengan prinsip dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).³³

³³ *Ibid.*

Landasan konseptual dalam pengaturan mengenai desa sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mencakup prinsip keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat. Undang-undang ini mengakui keberadaan otonomi yang dimiliki oleh desa, baik yang disebut sebagai "desa" maupun dengan sebutan lain dan memberikan ruang bagi desa untuk menjalankan urusan tertentu yang didelegasikan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Bagi desa-desa hasil pemekaran, transmigrasi, atau pembentukan lain yang memiliki karakter masyarakat plural, heterogen, atau majemuk, otonomi desa tetap diakui dan diberikan ruang untuk tumbuh dan berkembang secara bertahap sesuai dinamika dan kebutuhan lokal masing-masing desa.

Sebagai wujud dari prinsip demokrasi dalam tata kelola pemerintahan desa, dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang berperan sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legislasi dan pengawasan. BPD memiliki wewenang dalam pengaturan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk dalam hal perumusan dan pelaksanaan Peraturan Desa, pengawasan atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), serta pengambilan keputusan bersama kepala desa.

Selain itu, di desa juga dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berfungsi sebagai mitra pemerintah desa dalam upaya memberdayakan masyarakat. Kepala desa sebagai pimpinan pemerintahan desa bertanggung jawab kepada masyarakat desa. Namun secara administratif, pertanggungjawaban tersebut disampaikan

kepada Bupati atau Wali Kota melalui Camat sesuai mekanisme yang berlaku.³⁴

Ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa diatur dalam Bab V Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, khususnya Pasal 23, yang menyebutkan bahwa pemerintahan desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa.

Penyelenggaraan tersebut dilandasi oleh asas-asas pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 yang meliputi kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, tertib kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, kearifan lokal, keberagaman serta partisipatif.

Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 terdiri atas Kepala Desa atau sebutan lain sesuai daerah masing-masing-dan perangkat desa. Perangkat desa mencakup Sekretaris Desa, Pelaksana Kewilayahan dan Pelaksana Teknis.

Perangkat desa memiliki peran penting dalam mendukung Kepala Desa dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Proses pengangkatan perangkat desa dilakukan oleh Kepala Desa, namun sebelumnya harus melalui proses konsultasi dengan Camat yang bertindak atas nama Bupati atau Wali Kota. Dalam menjalankan tugasnya sehari-hari, perangkat desa bertanggung jawab secara langsung kepada Kepala Desa sebagai atasan strukturalnya.

Kewenangan desa dalam urusan pemerintahan meliputi:

- a. Urusan pemerintahan yang bersumber dari hak asal-usul desa;

³⁴ *Ibid.*

- b. Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang didelegasikan atau diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintahan provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota;
- d. Urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada desa berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

2. Peraturan Desa

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, Peraturan Desa merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dilakukan pembahasan dan dicapai kesepakatan bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Peraturan desa dibentuk sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan desa, dan karenanya harus menjadi penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam pembentukannya, peraturan desa wajib tidak bertentangan dengan kepentingan umum serta tidak boleh bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, peraturan desa harus mempertimbangkan kondisi sosial dan budaya masyarakat desa setempat untuk mendukung tercapainya tujuan pembangunan, pelayanan publik, dan tata kelola desa dalam jangka pendek, menengah, maupun panjang.

Peraturan desa memiliki manfaat penting, antara lain:

1. Sebagai pedoman kerja bagi semua pihak dalam penyelenggaraan kegiatan

di desa;

2. Mewujudkan tatanan kehidupan yang serasi, selaras dan seimbang di masyarakat desa;
3. Memudahkan pencapaian tujuan pembangunan desa;
4. Menjadi acuan dalam pengendalian dan pengawasan terhadap kegiatan pemerintah desa;
5. Berfungsi sebagai dasar hukum dalam pemberian sanksi atau penegakan aturan di tingkat desa.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014, terdapat tiga bentuk peraturan yang berlaku di tingkat desa, yaitu: Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa, dan Peraturan Kepala Desa. Seluruh peraturan yang dibuat di lingkungan desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum maupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Adapun ruang lingkup materi dari masing-masing jenis peraturan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Desa berisi pengaturan mengenai pelaksanaan kewenangan desa serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Peraturan Bersama Kepala Desa memuat ketentuan yang mengatur kerja sama antar-desa.
3. Peraturan Kepala Desa mencakup pengaturan teknis pelaksanaan dari Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa, serta tindak lanjut dari

ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁵

B. Tinjauan Umum Mengenai Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

1. Pengertian Umum BPD

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan salah satu komponen kunci dalam struktur pemerintahan desa yang memiliki peran strategis. Lembaga ini berwenang untuk bersama Kepala Desa menyusun serta menyetujui peraturan desa, sekaligus berfungsi sebagai wadah penyaluran aspirasi masyarakat. Keanggotaan BPD diisi oleh perwakilan masyarakat desa yang dipilih melalui mekanisme musyawarah secara demokratis.

Menurut pendapat Dwipayana dan Eko, BPD dipandang sebagai entitas politik yang paling nyata keberadaannya di tengah masyarakat desa. Peran utamanya adalah menjadi jembatan komunikasi antara warga dengan pemerintah desa, khususnya dalam menyampaikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat kepada pihak penyelenggara pemerintahan di tingkat desa.³⁶ Sebagai lembaga perwakilan masyarakat desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merefleksikan nilai-nilai demokrasi Pancasila dan memiliki kedudukan sejajar dengan pemerintah desa, serta berperan sebagai mitra Kepala Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal.

Merujuk pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, BPD (atau lembaga lain yang memiliki fungsi serupa) diakui secara hukum sebagai bagian dari pemerintahan desa. Anggota BPD merupakan perwakilan masyarakat

³⁵ Pasal 4 ayat (2) dan (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Indonesia Nomor 111 Tahun 2014 Tentang *Pedoman Teknis Peraturan di Desa*

³⁶ Dwipayana, Eko, *Membangun Good and Governance di Desa*, Institute and Reasearch Empowerment (IRE press). Yogyakarta, 2003, hlm 25

berdasarkan wilayah keterwakilan, yang dipilih melalui prosedur demokratis sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam sistem pemerintahan desa.

Lebih lanjut, Wijaya menjelaskan bahwa BPD terdiri atas tokoh-tokoh masyarakat yang tidak hanya berperan dalam pelestarian adat istiadat, tetapi juga dalam pembentukan peraturan desa, menyalurkan aspirasi publik, dan menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan desa.³⁷

Selain fungsi legislasi, BPD juga memegang peran penting dalam fungsi pengawasan. Tujuan dari pengawasan ini adalah untuk menjadi penyeimbang kekuasaan kepala desa, serta mencegah munculnya praktik penyalahgunaan wewenang, penyimpangan kekuasaan, dan kesalahan dalam pengelolaan keuangan desa.

Melalui fungsi pengawasan ini, BPD turut memastikan agar kebijakan, program, serta keputusan yang telah disepakati bersama pemerintah desa benar-benar dijalankan secara transparan dan akuntabel. Hal ini mencerminkan peran BPD sebagai bagian penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan desa yang baik (*good governance*).

Dengan kata lain, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah lembaga desa yang memiliki posisi setara dengan Kepala Desa, serta berperan sebagai mitra strategis dalam pelaksanaan pemerintahan di tingkat desa.

2. Persyaratan Calon Anggota BPD

Ketentuan mengenai syarat untuk menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) diatur dalam Pasal 57 Undang-undang Nomor 6

³⁷ Wijaya 2006, *Otonomi Desa*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, *Op. Cit*, Hlm 3

Tahun 2014. Adapun syarat-syarat tersebut meliputi:

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika;
- c. Berusia paling rendah 20 tahun atau telah/pernah menikah;
- d. Memiliki tingkat pendidikan paling rendah tamatan Sekolah Menengah Pertama (SMP) atau sederajat;
- e. Tidak sedang menjabat sebagai perangkat/aparatur pada Pemerintah Desa;
- f. Menyatakan kesediaan untuk dicalonkan sebagai anggota BPD;
- g. Merupakan wakil dari penduduk desa yang dipilih melalui proses demokratis

3. Hak dan Kewajiban Anggota BPD

Hak anggota BPD diatur dalam Pasal 62 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, yang mencakup:

- a. Hak mengusulkan rancangan Peraturan Desa (Perdes);
- b. Hak untuk mengajukan pertanyaan;
- c. Hak untuk menyampaikan usulan atau pendapat;
- d. Hak untuk memilih dan dipilih dalam forum desa;
- e. Hak untuk menerima tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

Sementara itu, kewajiban anggota BPD diatur dalam Pasal 63, yang mencakup:

- a. Menjunjung tinggi dan mengamalkan Pancasila, menjalankan UUD 1945, serta menjaga keutuhan NKRI dan Bhineka Tunggal Ika;
- b. Menerapkan prinsip demokrasi yang adil dan kesetaraan gender dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- c. Menyerap, menampung, menghimpun, serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat desa;
- d. Mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan;
- e. Menghormati nilai sosial, budaya dan adat istiadat yang hidup di masyarakat desa;
- f. Menjaga norma dan etika dalam menjalin hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan desa.

4. Larangan Anggota BPD

Menurut Pasal 64 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, terdapat sejumlah larangan yang harus ditaati oleh anggota BPD selama menjalankan tugasnya, yaitu:

- a. Melakukan tindakan yang dapat merugikan kepentingan umum, menimbulkan keresahan di masyarakat, atau melakukan diskriminasi terhadap warga atau sekelompok masyarakat desa;
- b. Terlibat dalam praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, serta menerima imbalan dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang

dapat mempengaruhi keputusan atau tindakannya;

- c. Melanggar sumpah atau janji jabatan yang telah diucapkan;
- d. Merangkap jabatan sebagai kepala desa atau perangkat desa;
- e. Merangkap sebagai anggota legislatif, baik ditingkat pusat maupun daerah, serta jabatan lain yang dilarang oleh peraturan perundang- undangan;
- f. Bertindak sebagai pelaksana proyek desa;
- g. Menjadi pengurus partai politik;
- h. Menjadi anggota atau pengurus organisasi yang dilarang menurut ketentuan perundang-undangan.