

**KEWENANGAN PENJABAT SEMENTARA KEPALA
DESA DALAM MENJELANKAN PEMERINTAHAN
DESA SILANGGE KEC. DOLOK KAB. PADANG
LAWAS UTARA**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar
Sarjana Hukum**

Oleh

**MUHAMMAD JUANG RAMBE
NPM: 1306200491**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMETAR UTARA
MEDAN
2017**

ABSTRAK

Kewenangan Pejabat Sementara Kepala Desa Dalam Menjalankan Pemerintahan Desa Silangge Kec. Dolok Kab. Padang Lawas Utara

MUHAMMAD JUANG RAMBE

Salah satu desa di Kabupaten Padang Lawas Utara yang dipimpin oleh Pejabat Sementara Kepala Desa sejak tahun 2013 adalah desa Silangge. Pengangkatan pejabat kepala desa Silangge diakibatkan karena adanya pemberhentian tetap terhadap kepala desa sebelumnya yaitu Irfan Sihombing yang meninggal dunia, kemudian Bupati Kab. Padang Lawas Utara mengangkat Ridoan Siregar dan Camat Kecamatan Dolok sebagai pejabat sementara di Desa Silangge Kec. Dolok Kab. Padang Lawas Utara hingga tahun 2016. Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk meneliti kewenangan pejabat kepala desa sementara dengan judul: **“Kewenangan Pejabat Sementara Kepala Desa dalam Menjalankan Pemerintahan Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara”**.

Metode Penelitian yang di gunakan dalam penelitian ini adalah sifat penelitian deskriptif analisis, dengan metode pendekatan yuridis empiris. Studi ini di lakukan dengan wawancara dengan camatr kecamatan Dolok.

Adapun prosedur penetapan Pejabat Sementara (PJS) ditetapkan melau Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Kepala Desa. Masa jabatan Pejabat Semntara Kepala Desa berdasarkan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa adalah 6 (enam) bulan, kemudian Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan dalam hal sisa masa jabatan kepala desa yang di berhentikan sebagaimana di maksud dalam Pasal 43 tidak lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebagai pejabat kepala desa sampai dengan terpilihnya kepala desa, Pasal 47 ayat (1) menjelaskan dalam hal sisa masa jabatan kepala desa yang diberhentikan sebagaimana di maksud dalam Pasal 43 lebih dari 1(satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebagai pejabat kepala desa; Kewenagan Pejabat Sementara Kepala Desa dalam menjalankan pemerintahan desa Silangge sama halnya dengan kepala desa, Ridoan Siregar sebagai Pejabat Sementara Kepala Desa Silangge di tahun 2013 memiliki tugas pokok untuk melaksanakan pemilihan kepala desa, kemudian di angkatnya H Aris Muda Dongoran sebagai Pejabat Sementara Kepala Desa Silangge di tahun 2015 juga memiliki tugas pokok untuk menyeleggarakan pemilihan kepala desa. Masa jabatan Pejabat Sementara Kepala Desa Silangge H Aris Muda Dongoran melakukan pembangunan infrastruktur desa melalui dana desa di tahun 2015 dan tahun 2016 serta melaksanakan pemilihan kepala desa Silangge di tahun 2016; Kendala dan upaya Pejabat Sementara Kepala Desa dalam menjalankan pemerintahan desa Silangge adalah kendala rangkap jabatan sebagai Pejabat Sementara Kepala Desa, kendala minimnya sumber daya manusia, kendala sarana dan prasarana, kendala operasional. Adapun upaya yang dilakukan untuk mengatasinya adalah dengan melakukan pertemuan antara pemerintah desa Silangge dengan tokoh masyarakat, melakukan bimbingan teknis, dan sosialisasi.

Kata` Kunci: Pejabat Sementara, Kepala Desa, Pemerintahan Desa.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
ABSTRAK	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	6
2. Manfaat Penelitian	6
B. Tujuan Penelitian	6
C. Metode Penelitian.....	7
1. Sifat Penelitian	7
2. Sumber Data.....	7
3. Alat Pengumpul Data	8
4. Analisis Data	8
D. Definisi Operasional.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
A. Penjabat Sementara Kepala Desa.....	12
B. Pemerintaha Desa.....	16
C. Otonomi Desa.....	24

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	47
A. Prosedur Pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara Gugata Perdata.....	47
B. Kewenangan Penjabat Sementara Kepala Desa Dalam Menjalankan Sistem Pemerintahan Di Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara.....	56
C. Kendala dan Upaya Penjabat Sementara Kepala Desa Dalam Menjalankan Pemerintahan Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara.....	64
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN	71
A. Kesimpulan	71
B. Saran.....	72

DAFTAR PUSTAKA

BAB I PENDAHULUAM

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, ayat (2) menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya menurut Undang-Undang Dasar, kemudian ayat (3) menegaskan Negara Indonesia adalah negara hukum.

Prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen dapat diorganisasikan melalui dua cara, yaitu sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*doivision of power*). Pemisahan kekuasaan horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balance*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagi secara vertikal kebawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara dibawah lembaga pemegang kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.¹

Prinsip negara kesatuan tersebut jika dikaitkan dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum amandemen) maupun perubahan kedua Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 BAB VI tentang pemerintah daerah Pasal 1 ayat (1), ide negara kesatuan sebenarnya

¹ Titik Triwulan Tutik. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana Pramedia Group, halaman 13.

bukanlah sentralistis. Perubahan kedua Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang.²

Pemberian kewenangan kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan kebutuhan mutlak dan tidak dapat dihindari. Dibuktikan dengan berakhirnya sistem sentralistik dan mengarah kepada sistem pemerintahan yang desentralistik dengan memberikan keleluasaan pada daerah dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab. Otonomi Daerah, adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.³

Menurut Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah memiliki daerah yang mempunyai hak otonom, atau biasa disebut dengan daerah otonom. Daerah

² *Ibid.*, halaman 243.

³ Ridwan HR. 2007. *Hukum Administrasi (Edisi Revisi)*. Jakarta: Raja Grafindo, halaman 104.

otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bentuk daerah otonom tersebut di atas yang juga menjadi suatu kekhasan bangsa Indonesia terletak pada keanekaragaman adat istiadat, bahasa, pakaian, dan sebagainya. Sehingga kata “Bhineka” dalam Bhineka Tunggal Ika adalah suatu perlambangan terhadap keanekaragaman tersebut. Dan itu pulalah sebabnya, dalam kenyataan terdapat pula keanekaragaman dalam kesatuan masyarakat yang terendah. Kesatuan masyarakat yang dimaksud adalah desa.⁴

Istilah desa dalam makna hukum tata negara tidak lah dipahami untuk menunjukkan bahwa terdapat keseragaman, atau kesatuan pendapat bahwa pengertian Desa di Jawa dan Madura dalam sama dengan luar Jawa dan Madura. Istilah desa dipakai karena kesatuan masyarakat yang terendah istilah desa telah menjadi istilah umum.⁵

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa membagi desa menjadi dua macam, desa dan desa adat. Desa melaksanakan pemerintahannya sesuai dengan ketentuan di dalam undang-undang tentang desa. Sementara itu, desa adat melaksanakan kewenangannya dalam berbagai bidang pemerintahan desa berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang hidup dimasyarakat. Penetapan suatu desa adalah desa adat ditentukan oleh peraturan daerah provinsi.

⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. VIII, Jakarta: CV. Sinar Bakti, halaman. 284.

⁵ Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.*, halaman 276.

Desa, baik desa berdasarkan undang-undang tentang desa dan desa adat, merupakan 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.

Rumusan tentang desa tersebut di atas dapat dirinci sebagai berikut: desa merupakan kesatuan masyarakat hukum, desa mempunyai batas-batas wilayah, Desa berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, kewenangan desa didasarkan pada asal usul dan adat istiadat setempat, adat istiadat setempat diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengartikan pemerintahan desa sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan desa dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa meliputi penyelenggaraan urusan bidang eksekutif, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah desa melalui kepala desa dan perangkat desa sebagai kepala pemerintahan dan pelaksana pemerintahan desa. Penyelenggaraan urusan bidang legislatif, yaitu fungsi pembentukan kebijakan melalui pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, Kepala Desa sebagai penyelenggaraan urusan Pemerintahan Desa yang menjadi kewenangan adalah

urusan Pemerintahan Desa yang sudah ada berdasarkan asal-usul Desa. Urusan Pemerintah Desa yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat serta tugas pembantuan dari Pemerintah provinsi, dan pemerintah Kabupaten/Kota.

Kepala desa berkewajiban memberikan pertanggungjawaban berupa pembuatan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa yang ditujukan kepada Bupati/Walikota, dan laporan pertanggungjawaban kepada BPD serta menginformasikan seluruh laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat. Di dalam laporan tersebut berisi laporan dari semua kegiatan desa berdasarkan kewenangan desa yang ada, serta tugas-tugas dan keuangan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Laporan pertanggungjawaban atas tugas kepala desa ini dilakukan sebagai upaya untuk mewujudkan suatu akuntabilitas dalam suatu pemerintahan desa serta sebagai upaya dalam perwujudan transparansi pemerintah terhadap masyarakat.

Sejak empat tahun terakhir (2009-2013) belum ada pemekaran desa maupun kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara. Terdapat 386 desa dan 2 kelurahan pada tahun 2013 dimana 300 diantaranya termasuk desa tertinggal. Kecamatan dengan persentase desa tertinggal cukup tinggi yakni sebanyak 90 persen lebih yaitu: Kecamatan Dolok Sigompulon, Kecamatan Dolok, Kecamatan Batang Onang, Kecamatan Simangambat, dan Kecamatan Hulu Sihapas. Dari 388

desa/kelurahan yang ada 377 desa/kelurahan diantaranya dikepalai oleh laki-laki dan 11 desa dikepalai oleh wanita.⁶

Salah satu desa di Kabupaten Padang Lawas Utara yang dipimpin oleh Penjabat Sementara Kepala Desa sejak tahun 2013 adalah desa Silangge. Pengangkatan pejabat kepala desa Silangge diakibatkan karena adanya pemberhentian tetap terhadap kepala desa sebelumnya yaitu Irfan Sihombing yang meninggal dunia, kemudian Bupati Kab. Padang Lawas Utara mengangkat Ridoan Siregar dan Camat Kecamatan Dolok sebagai pejabat sementara di Desa Silangge Kec. Dolok Kab. Padang Lawas Utara hingga tahun 2016.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk meneliti kewenangan pejabat kepala desa sementara dengan judul: **“Kewenangan Penjabat Sementara Kepala Desa dalam Menjalankan Pemerintahan Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara”**

1. Perumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana prosedur pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara?
- b. Bagaimana kewenangan pejabat Penjabat Sementara Kepala Desa dalam menjalankan sistem pemerintahan di Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara?

⁶ Badan Pusat Statistik. 2014. *Padang Lawas Utara Dalam Angka 2014*. Gunung Tua: BPS, halaman. 19.

- c. Bagaimana kendala dan upaya Penjabat Sementara Kepala Desa Dalam Menjalankan Pemerintahan Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara?

2. Manfaat Penelitian

Adapun dalam penelitian ini tentunya dapat diharapkan nantinya dapat memberikan manfaat yaitu sebagai berikut:

- a. Secara Teoritis

Hasil penelitian skripsi ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum di Indonesia khususnya perkembangan hukum tata negara tentang pemerintahan desa.

- b. Secara Praktis

Semoga penelitian ini bermanfaat dan berguna bagi pihak-pihak yang berkepentingan dan masyarakat luas seperti kepala desa, badan perangkat desa serta unsur-unsur perangkat desa lainnya dalam hal untuk mengetahui kewenangan pejabat kepala desa sementara dalam mengelola pemerintahan desa.

B. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian pada hakekatnya mengungkapkan apa yang hendak dicapai oleh peneliti, sehingga tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui prosedur pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara

2. Untuk mengetahui kewenangan Penjabat Sementara Kepala Desa dalam menjalankan sistem pemerintahan desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara;
- d. Untuk mengetahui kendala dan upaya Penjabat Sementara Kepala Desa Dalam Menjalankan Pemerintahan Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian terdiri dari:

1. Sifat Penelitian

Untuk melakukan penelitian dalam membahas skripsi ini diperlukan suatu spesifikasi penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menguraikan keseluruhan pokok permasalahan yang dibahas dalam skripsi sebagaimana yang dikemukakan dalam rumusan masalah, terlebih dahulu dihubungkan yang telah ada, baik diperoleh dari lapangan dan kepustakaan.

Adapun metode pendekatan yang digunakan untuk melakukan penelitian dalam pembahasan skripsi ini adalah metode pendekatan yuridis empiris, yaitu penelitian dalam skripsi ini dilakukan dengan studi lapangan di Kantor Camat Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara. Studi ini dilakukan dengan tetap berpedoman kepada ketentuan hukum dan peraturan undang-undang yang berlaku.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan yaitu di Kantor Camat Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara, sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan atau studi literatur, yang terdiri atas:

- a. Bahan hukum primer yang dipakai dalam penelitian ini berupa Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomo 6 tahun 2014 tentang Desa Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, serta peraturan menteri terkait dengan desa dan peraturan daerah Kabupaten Padang Lawas Utara yang terkait.
- b. Bahan buku sekunder yang dipakai dalam penulisan berupa bacaan yang relevan dengan materi yang diteliti seperti, buku-buku tentang hukum tata negara dan karya ilmiah.
- c. Bahan hukum tersier berupa bahan-bahan yang diberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan menggunakan kamus hukum dan *website*.

3. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah berupa wawancara dengan Camat Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara dan studi

dokument (kepuustakaan) yang bertujuan untuk mendapatkan data dan informasi berkaitan dengan judul skripsi yang sedang diteliti.

4. Analisis Data

Data yang diperoleh dari studi lapangan (*field research*) dan studi kepustakaan dikumpulkan serta diurutkan kemudian diorganisasikan dalam satu pola, kategori, dan uraian dasar. Sehingga dapat diambil sebuah pemecahan masalah yang akan diuraikan dengan menggunakan analisis kualitatif.

D. Defenisi Operasional

Definisi Operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi atau konsep-konsep khusus yang akan diteliti.⁷ Beberapa defenisi operasional yang telah ditentukan antara lain:

1. Penjabat Sementara Kepala Desa adalah pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas dan kewenangan Kepala Desa yang diberhentikan sementara atau diberhentikan dari jabatan Kepala Desa. Masa jabatan pejabat kepala desa adalah 6 (enam) bulan dan dapat di perpanjang satu kali dalam masa 6 (enam) bulan berikutnya terhitung sejak tanggal pelantikan.
2. Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan

⁷ Fakultas Hukum UMSU. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, halaman 5.

adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸

3. Desa Silangge adalah salah satu desa yang berada di Kecamatan Dolok, Kabupaten Padang Lawas Utara, Provinsi Sumatera Utara, Indonesia.⁹
4. Kabupaten Padang Lawas Utara adalah salah satu kabupaten di provinsi Sumatera Utara, Indonesia, yakni hasil pemekaran dari Kabupaten Tapanuli Selatan. Ibukota kabupaten ini adalah Gunung Tua.¹⁰

⁸ Pemdес Кеper, “Pemerintahan desa”, melalui <https://pemdесkeper.wordpress.com>, diakses Kamis, 06 Oktober 2016, Pukul 22:14 wib

⁹ Wikipedia, “Desa Silangge”, melalui <https://id.wikipedia.org>, diakses Kamis, 06 Oktober 2016, Pukul 22:20 wib

¹⁰ Wikipedia, “Kabupaten Padang Lawas Utara”, melalui <https://id.wikipedia.org>, diakses Kamis 06 Oktober 2017, Pukul 23:00 wib

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penjabat Sementara Kepala Desa

Pejabat dalam arti luas dapat dibedakan antara pejabat yang diangkat (*appointed officials*) dan pejabat yang dipilih (*elected officials*). Pejabat yang dipilih dapat direkrut melalui proses pemilihan langsung oleh rakyat (*directly elected by the peoples*), pemilihan langsung oleh rakyat tetapi tidak disebut sebagai pemilihan umum, pemilihan tidak langsung atau semi-langsung, yaitu melalui dewan pemilih, '*electoral college*', '*ahlul halli wa alaqdhi*', atau yang disebut dengan nama lain, atau pemilihan tidak langsung melalui lembaga perwakilan, seperti DPR (parlemen). Sedangkan pejabat yang direkrut melalui pengangkatan adalah jabatan kepegawaian, baik sipil maupun militer, sebagaimana diatur dalam undang-undang yang mengatur masing-masing dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Khusus mengenai pejabat-pejabat yang direkrut melalui sistem pemilihan langsung oleh rakyat (*directly elected officials*) dalam praktik di Indonesia dewasa ini meliputi, Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan presiden lima tahunan, Pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur Kepala Daerah Provinsi, selain Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasangan Bupati dan Wakil Bupati, selain Bupati di Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Pasangan Walikota dan Wakil Walikota, selain Walikota di Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Anggota Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah Kabupaten, kecuali kabupaten administratif di Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota, kecuali kota administratif di Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang tidak mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Kepala Desa.

Pejabat yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum ataupun bukan pemilihan umum, sebenarnya, ada pula pejabat yang dipilih secara tidak langsung, tetapi bukan melalui lembaga perwakilan rakyat. Praktik pemilihan Presiden di Amerika Serikat adalah contoh mengenai pemilihan melalui “*electoral college*” yang sering menghasilkan perbedaan antara jumlah “*electoral votes*” dengan “*popular votes*”. Dengan variasi yang berbeda, praktik “*electoral college*” di Amerika Serikat itu dapat dibandingkan dengan kebiasaan Organisasi Keagamaan di Indonesia, terutama Nahdhatul Ulama (NU) yang memilih Ketua Umum melalui pemilihan “*Ahlul halli wal’aqdhi*”, yaitu dengan cara memilih lebih dulu para utusan untuk mengadakan pemilihan dalam dewan memilih. Meskipun tidak menggunakan istilah “*ahlu alhalli wal’aqdhi*”, Ketua Umum PP Muhammadiyah juga menggunakan mekanisme yang sama, yaitu para anggotanya memilih dulu utusan-utusan untuk memilih dari antara mereka menjadi Ketua Umum. Namun, di Indonesia, mekanisme demikian tidak dipakai untuk mengisi jabatan-jabatan kenegaraan.¹¹

Penyelenggaraan pemerintahan Desa dalam pemberhentian Kepala Desa yang di karenakan meninggal dunia, permintaan sendiri, berakhirnya jabatan, dan diberhentikan dimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun

¹¹ Jimly Asshidiqie. 2015. *Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik*. Makalah, halaman 6-7.

2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah menyebutkan Bupati/Walikota berwenang untuk mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebagai pejabat Kepala Desa sebagai pengganti kekosongan Kepala Desa sampai terpilihnya kepala Desa Baru.

Jelas dalam ketentuan tersebut di jelaskan bahwa jika ada kekosongan dalam posisi kepala desa, bupati atau kepala daerah harus melakukan pengangkatan Pejabat Sementara Kepala Desa. Pejabat Sementara Kepala Desa berasal dari Sekertaris Desa atau Perangkat Desa Lainnya atau Tokoh Masyarakat, ataupun PNS yang berada dalam lingkungan kecamatan dengan memberi kesempatan yang sama bagi laki-laki atau perempuan. Masa jabatan Pejabat Kepala Desa sebagaimana dimaksud ayat (1), paling lama 1 (satu) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya. Pejabat Kepala Desa di ambil sumpah/janji dan dilantik oleh Bupati dan/atau pejabat yang di tunjuk.

Tugas, wewenang dan kewajiban Pejabat Kepala Desa adalah sama dengan tugas dan wewenang Kepala Desa. Berikut adalah merupakan penjabaran Wewenang Pejabat Sementara (PJS) Kepala Desa adalah:

1. Memimpin dan menyelenggarakan pemerintahan desa

Perlu diketahui bahwa untuk membantu tugas-tugasnya Pejabat Sementara (PJS) kepala desa di bantu 1 (satu) orang sekretaris, 3 (tiga) orang kepala urusan serta beberapa orang kepala dusun. Sebagai unsur staf, Pejabat Sementara (PJS) kepala desa mengkoordinasikan, mendelegasikan dan mengintruksikan kepada

sekretaris desa untuk menyelenggarakan pemerintahan desa khususnya dibidang administrasi.

2. Membina kehidupan masyarakat desa.

Pembinaan kehidupan bermasyarakat di desa oleh Pejabat Sementara (PJS) Kepala Desa bahwa Pejabat Sementara (PJS) Kepala Desa tidak membuat suatu program kerja jangka panjang dan jangka pendek misalnya sehubungan dengan pembangunan jalan dan jembatan untuk mempermudah akses ekonomi masyarakat, membangun pasar desa sebagai tempat jual beli hasil-hasil pertanian, melakukan penyuluhan-penyuluhan secara berkala, meningkatkan sumber daya manusia aparatur pemerintah desa dan masyarakat secara bertahap, melakukan pembinaan-pembinaan yang berhubungan dengan rohaniyah, mensosialisasikan program keluarga berencana, membimbing masyarakat pada kegiatan-kegiatan positif dan produktif, serta meningkatkan dan menggalakkan jiwa gotong royong pada masyarakat dalam lingkungan Rukun Tetangga (RT) masing-masing.

3. Membina perekonomian desa

Penduduk masyarakat desa menyadarkan kehidupan keluarga atau mata pencahariannya adalah pada hasil-hasil pertanian, perkebunan disamping berdagang. Dalam hubungan ini tentunya sebagai pemimpin sekaligus administrator pemerintahan desa, maka apabila ditinjau dari tugas kepala desa, maka Pejabat Sementara (PJS) Kepala Desa bertugas membina perekonomian masyarakat desa.

Pejabat Sementara (PJS) Kepala dalam membina perekonomian masyarakat desa, tidak mempunyai program pemberdayaan kesejahteraan

masyarakat. Padahal hal ini dapat dilakukan seperti melakukan kerjasama dengan pihak perusahaan swasta, membuat program pemberdayaan kesejahteraan desa yang difasilitasi oleh pemerintah Kabupaten.

B. Pemerintah Desa

Salah satu kekhasan bangsa Indonesia terletak pada keanekaragaman adat istiadat, bahasa, dan sebagainya. Oleh karena sebab itu pulalah dalam kenyataan terdapat keanekaragaman dalam kesatuan masyarakat yang terendah. Kesatuan masyarakat yang dimaksud adalah desa di Jawa dan Madura, Gampong di Aceh, Huta di Batak, Nagari di Minangkabau, Dusun/Marga di Sumatera Selatan, Suku di beberapa daerah di Kalimantan, dan sebagainya.¹²

Desa merupakan suatu perwujudan geografis, sosial, politik dan kultural yang terdapat di suatu daerah serta memiliki hubungan timbal balik dengan daerah lain. Menurut kamus besar bahasa Indonesia, desa adalah suatu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa) atau desa merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan.¹³

Pemerintah desa memiliki peranan signifikan dalam pengelolaan proses sosial di dalam masyarakat. Tugas utama yang harus diemban pemerintah desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokrasi, dan memberikan pelayanan

¹² Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, halaman 276.

¹³ Departemen Pendidikan Nasional. 2013. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Medan: Bitra Indonesia, halaman.2.

sosial yang baik, sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, tentram, aman dan berkeadilan.¹⁴

Sejarah pemerintahan Desa di Indonesia sudah ada sejak pemerintahan Kolonial Belanda karena Perundang-undangan yang mengatur tentang Desa sudah ada pada zaman tersebut. Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang Desa sudah mengalami beberapa kali perubahan sesuai dengan perkembangan zaman dan kebutuhan. Sejak tahun 1906 hingga 1 Desember 1979 Pemerintahan Desa di Indonesia diatur oleh Perundang-undangan yang dibuat oleh penjajah Kolonial Belanda, meskipun pada tahun 1965 sudah ada Undang-undang No 19 Tahun 1965 tentang Desapraja tetapi dengan dikeluarkannya Undang-undang No 6 Tahun 1969 yang menyatakan tidak berlakunya berbagai Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang maka Undang-undang No 19 Tahun 1965 dalam prakteknya tidak berlaku walaupun secara yuridis Undang-undang tersebut masih berlaku hingga terbentuknya Undang-undang yang baru yang mengatur tentang Pemerintahan Desa, baru setelah 34 tahun merdeka Negara Indonesia memiliki Undang-undang Pemerintahan Desa yang dibuat sendiri.

Desa memiliki kepribadian dan watak yang khas serta memiliki sistem nilai sendiri. Kekuatan Desa dengan kepribadian dan wataknya yang khas itu, dapat bertahan karena dua faktor yaitu ketaatan dari segenap penghuninya (cendrung untuk hati) dan tunduk dan bukti terhadap leluhur (menghormati kekuasaan yang adil dan dipandangnyanya bijaksana).

¹⁴ M. Solekhan. 2012. *Penyelenggaraan Pemerintah Desa*. Malang: Setara Press, halaman 41.

Desa dapat berkembang dan bertahan seperti ini, dikarenakan para warganya mengutamakan asas-asas yang mempunyai nilai luhur yang universal.

Adapun asas-asas tersebut adalah:

1. Asas kegotongroyongan.;
2. Asas fungsi sosial atas milik dan manusia dalam masyarakat;
3. Asas persetujuan sebagai dasar kekuasaan umum
4. Asas perwakilan dan permusyawaratan dalam sistem pemerintahan

Pengertian Desa menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, di dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 1 Undang-undang ini disebutkan “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”. Di dalam pengertian tentang Desa tersebut sudah jelas disebutkan bahwa desa mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus pemerintahan berdasarkan wilayahnya.

Penyelenggaraan pemerintahan Desa merupakan subsistem dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Nasional. Sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Penyelenggaraan pemerintahan Desa diatur didalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terdapat di dalam Pasal 23 dan Pasal 24 yang bunyinya adalah Pasal 23 : “Pemerintahan Desa di selenggarakan oleh pemerintah Desa”. Pasal 24:

“Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas Kepastian hukum, Tertib penyelenggaraan pemerintahan, Tertib kepentingan umum, Keterbukaan., Proporsionalitas, Akuntabilitas, Efektivitas dan efisiensi, Kearifan lokal, Keberagaman dan Partisipatif.

Adapun penyelenggara pemerintahan didalam pemerinah Desa adalah sebagai berikut.

a. Kepala Desa

Pemerintah Desa sebagai alat pemerintah ialah satuan organisasi terendah pemerintah (RI) yang berdasarkan asas dekonsentrasi ditempatkan dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada pemerintah wilayah Kecamatan yang bersangkutan. Sebelumnya jabatan kepala desa pada masyarakat Jawa yang lama di sebut Lurah, Kuwu, Bekel atau Petinggi, biasanya diangkat dari warga desa yang tergolong kuli kenceng (buku, pribumi, sikep, gogol) dan biasanya bersifat turun temurun.¹⁵ Pemerintah Desa diatur didalam Pasal 25 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang bunyinya: “Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 adalah Kepala Desa atau disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain”. Selanjutnya di dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa juga disebutkan Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa (Pasal 26 ayat (1)). Kepala Desa dipilih langsung

¹⁵ Hilman Hadikusuma. 2003. *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, halaman 167.

oleh penduduk Desa (Pasal 34 ayat (1)), pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten (Pasal 31 Ayat 1).

Kepala desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, antara lain pengaturan kehidupan masyarakat sesuai kewenangan desa seperti pembuatan peraturan desa, pembentukan lembaga kemasyarakatan, pembentukan badan usaha milik desa, dan kerja sama antar desa, urusan pembagunan antara lain pemberdayaan masyarakat penyediaan sarana dan prasarana fasilitas umum seperti jalan desa, jembatan desa, irigasi desa, pagar desa, dan urusan kemasyarakatan yang meliputi pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti bidang kesehatan, pendidikan serta adat istiadat.¹⁶

Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, jadi di dalam menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa setiap Daerah Kabupaten/Kota bisa berbeda-beda, tetapi tidak bertentangan dengan Perundang-undangan yang mengatur di atasnya. Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan (Pasal 39 ayat (1)). Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut (Pasal 39 Ayat 2).

b. Perangkat Desa

Penyelenggaraan pemerintahan Desa juga dilaksanakan oleh Perangkat Desa yang membantu Kepala Desa untuk melaksanakan tugasnya. Perangkat Desa

¹⁶ Bambang Trisantono Soemantri. 2011. *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintah Desa*. Bandung: Fokus Media, halaman 7.

diatur juga didalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, perangkat Desa terdiri dari Sekretariat Desa, pelaksana kewilayahan dan pelaksana teknis (Pasal 48). Perangkat Desa sebagaimana dimaksud tersebut mempunyai tugas untuk membantu Kepala Desa di dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

c. Badan Permusyawaratan Desa

Badan permusyawaratan desa (BPD) berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa. BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan disamping itu BPD mempunyai fungsi mengawasi pelaksanaan peraturan desa dalam rangka pemantapan pelaksanaan kinerja pemerintah desa.¹⁷

Pengertian Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dapat kita jumpai di dalam Pasal 1 angka (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa, yaitu lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Dalam sistem pemerintahan Negara menurut Undang-undang Dasar mengandung dua asas yaitu:

- 1) Asas Kedaulatan Rakyat, dan
- 2) Asas Permusyawaratan perwakilan.

Asas kedaulatan rakyat yaitu yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam pemerintahan Negara adalah rakyat, rakyat yang akan menentukan kehendak Negara, rakyat yang menentukan apa yang akan diperbuat dan

¹⁷ *Ibid.*, halaman 14.

menentukan pula bagaimana cara membuatnya, sehingga disebut kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat.

Asas permusyawaratan perwakilan ini, sesungguhnya merupakan pemerintahan rakyat, dimana rakyat menunjuk wakil-wakilnya untuk duduk didalam suatu badan perwakilan rakyat, untuk membawa keinginan dan kehendak rakyat sehingga badan ini nanti mempunyai peran penting dalam menentukan soal kenegaraan.

Badan Permusyawaratan Desa merupakan perubahan nama dari Badan Perwakilan Desa yang ada selama ini. Perubahan ini didasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah untuk mufakat”. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik antara para elit politik dapat segera diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan guncangan-guncangan yang merugikan masyarakat luas.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Oleh karenanya BPD sebagai badan permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara Kepala Desa dengan masyarakat desa, juga dapat menjadi lembaga yang berperan sebagai lembaga representasi dari masyarakat.

Sehubungan dengan fungsinya menetapkan peraturan desa maka BPD bersama-sama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan desa sesuai dengan

aspirasi yang datang dari masyarakat, namun tidak semua aspirasi dari masyarakat dapat ditetapkan dalam bentuk peraturan desa tapi harus melalui berbagai proses sebagai berikut :

- 1) Artikulasi adalah penyerapan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh BPD;
- 2) Agresi adalah proses mengumpulkan, mengkaji dan membuat prioritas aspirasi yang akan dirumuskan menjadi Peraturan Desa;
- 3) Formulasi adalah proses perumusan Rancangan Peraturan Desa yang dilakukan oleh BPD dan/atau oleh Pemerintah Desa; dan
- 4) Konsultasi adalah proses dialog bersama antara Pemerintah Desa dan BPD dengan masyarakat.¹⁸

Berbagai proses tersebut kemudian barulah suatu peraturan desa dapat ditetapkan, hal ini dilakukan agar peraturan yang ditetapkan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Adapun materi yang diatur dalam peraturan desa harus memperhatikan dasar-dasar dan kaidah-kaidah yang ada seperti :

- a. Landasan hukum materi yang diatur, agar Peraturan Desa yang diterbitkan oleh Pemerintah Desa mempunyai landasan hukum;

¹⁸ Skripsi, 2009, *Peranan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Desa*, makassar: Universitas Hasanuddin, melalui <http://www.google.com>, diakses 20 Maret 2017

- b. Landasan filosofis materi yang diatur, agar peraturan desa yang diterbitkan oleh Pemerintah Desa jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki yang dianut ditengah-tengah masyarakat.
- c. Landasan kultural materi yang diatur, agar Peraturan Desa yang diterbitkan oleh Pemerintah Desa tidak bertentangan dan nilai-nilai yang hidup ditengah-tengah masyarakat; dan
- d. Landasan politis materi yang diatur, agar Peraturan Desa yang diterbitkan oleh Pemerintah Desa dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat.¹⁹

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung azas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayahnya.

C. Otonomi Desa

Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang menerapkan otonomi kepada daerah atau desentralisasi yang sedikit mirip dengan negara serikat atau

¹⁹ *Ibid.*

federal. Namun terdapat perbedaan-perbedaan yang menjadikan keduanya tidak sama.

Pemerintah daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, hubungan yang di idealkan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Provinsi dan pemerintah Provinsi dengan pemerintah Kabupaten/Kota adalah hubungan yang yang tidak bersifat hierarkis. Namun demikian, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah, tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah Provinsi sebagaimana mestinya.²⁰

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak wewenang untuk memajukan daerah, dan tanggung jawab terhadap kegagalan dalam memajukan daerahnya tersebut.²¹

Pembentukan pemerintahan daerah ini bertujuan mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Bung Hatta menjelaskan bahwa wujud kedaulatan rakyat sebagai pernyataan dari pemerintahan rakyat ialah dalam

²⁰Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 220.

²¹Utang Rosidi. 2010. *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia, halaman 85.

keadaan seluruhnya atau dalam bagian-bagiannya memerintah dirinya sendiri. Akan tetapi kedaulatan yang dilakukan oleh rakyat daerah bukanlah kedaulatan yang keluar dari pokoknya, melainkan kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat yang lebih atas. Dengan demikian kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat daerah tidak boleh bertentangan dengan garis-garis besar yang telah ditetapkan dalam garis-garis besar haluan negara. Otonomi yang diselenggarakan dalam negara kesatuan republic Indonesia paling tidak di pengaruhi oleh faktor-faktor yang mendasarinya yaitu sebagai berikut:

1. Keragaman bangsa Indonesia dengan sifat-sifat istimewa pada berbagai golongan, tidak memungkinkan pemerintah diselenggarakan secara seragam;
2. Wilayah Indonesia yang berpulau-pulau dan luas dengan segala pembawaan masing-masing memerlukan cara penyelenggaraan yang sesuai dengan keadaan dan sifat-sifat dari berbagai pulau tersebut;
3. Desa dan berbagai persekutuan hukum merupakan salah satu sandi yang ingin dipertahankan dalam susunan pemerintahan negara;
4. Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menghendaki suatu susunan pemerintahan yang demokratis;
5. Desentralisasi adalah salah satu cara mewujudkan tatnan demokratis tersebut; dan
6. Efisiensi merupakan salah satu ukuran keberhasilan organisasi. Republik Indonesia yang luas dan penduduk yang banyak dan beragam memerlukan suatu cara penyelenggaraan pemerintahan negara yang menjamin efisiensi

dan efektivitas. Dengan membagi-bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam satuan-satuan yang lebih kecil (desentralisasi), efisiensi dan efektivitas tersebut dapat tercapai.²²

Pemberlakuan otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Amandemen kedua tahun 2000 untuk dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang yang dibentuk khusus untuk mengatur daerah, UUD 1945.

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Pasal 1 poin (5) adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara itu daerah otonom dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Pasal 1 poin (6) dijelaskan selanjutnya yang disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi kemampuan si pelaksana, kemampuan dalam keuangan, ketersediaan alat dan bahan, dan kemampuan dalam berorganisasi. Otonomi daerah tidak mencakup bidang-bidang tertentu, seperti politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama. Bidang-bidang tersebut tetap menjadi

²² *Ibid.*, halaman 83-84.

urusan pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah berdasar pada prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, dan keanekaragaman.

Pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan prinsip desentralisasi, dekonsentrasi dan pembantuan yang dijelaskan dalam undang-undang Nomor 23 tahun 2014 sebagai berikut:

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu; dan
3. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau desa serta dari pemerintah Kabupaten Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Adanya otonomi daerah berarti telah memindahkan sebagian besar kewenangan yang tadinya berada dipemerintah pusat diserahkan kepada daerah otonom, sehingga pemerintah daerah otonom dapat lebih cepat dalam merespon tuntutan masyarakat daerah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Karena kewenangan membuat kebijakan peraturan daerah sepenuhnya menjadi wewenang daerah otonom, maka dengan otonomi daerah pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembnagunan akan dapat berjalan lebih cepat dan lebih berkualitas. Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sangat bergantung kepada

kemampuan keuangan daerah, sumber daya yang dimiliki daerah, serta kemampuan daerah untuk mengembangkan segenap potensi yang ada di daerah otonom.

Sistem otonomi daerah, dikenal istilah desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Otonomi daerah bisa diartikan sebagai kewajiban yang dikuasakan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan juga hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan kewajiban yaitu kesatuan masyarakat hukum yg memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan serta kepentingan masyarakatnya sesuai prakarsa sendiri berdasarkan keinginan dan suara masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah selain berdasarkan pada aturan hukum, juga sebagai penerapan tuntutan globalisasi yang wajib diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung

jawab, utamanya dalam menggali, mengatur, dan memanfaatkan potensi besar yang ada di masing-masing daerah.

Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang menerapkan otonomi kepada daerah atau desentralisasi yang sedikit mirip dengan negara serikat atau federal. Namun terdapat perbedaan-perbedaan yang menjadikan keduanya tidak sama. Otonomi daerah bisa diartikan sebagai kewajiban yang dikuasakan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan juga hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan kewajiban yaitu kesatuan masyarakat hukum yg memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan serta kepentingan masyarakatnya sesuai prakarsa sendiri berdasarkan keinginan dan suara masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah selain berdasarkan pada aturan hukum, juga sebagai penerapan tuntutan globalisasi yang wajib diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, utamanya dalam menggali, mengatur, dan memanfaatkan potensi besar yang ada di masing-masing daerah.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat atau disebut pemerintah dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan

pemerintahan dalam hubungan antar pemerintah, dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah, diberikan kepada pemerintah daerah.

Sistem pemerintahan daerah begitu dekat hubungannya dengan otonomi daerah yang saat ini telah diterapkan di Indonesia. Jika sebelumnya semua sistem pemerintahan bersifat terpusat atau sentralisasi maka setelah diterapkannya otonomi daerah diharapkan daerah bisa mengatur kehidupan pemerintahan daerah sendiri dengan cara mengoptimalkan potensi daerah yang ada. Meskipun demikian, terdapat beberapa hal tetap diatur oleh pemerintah pusat seperti urusan keuangan negara, agama, hubungan luar negeri, dan lain-lain. Sistem pemerintahan daerah juga sebetulnya merupakan salah satu wujud penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif. Sebab pada umumnya tidak mungkin pemerintah pusat mengurus semua permasalahan negara yang begitu kompleks. Disisi lain, pemerintahan daerah juga sebagai training ground dan pengembangan demokrasi dalam sebuah kehidupan negara. Sistem pemerintahan daerah disadari atau tidak sebenarnya ialah persiapan untuk karir politik level yang lebih tinggi yang umumnya berada di pemerintahan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah 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. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab, prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas dan wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya, sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraanya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antardaerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun hubungan kerjasama antardaerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan

mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah harus juga mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru mewajibkan pemerintah melakukan pembinaan, yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan, memberikan standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan dengan itu pemerintah wajib memberikan fasilitasi berupa pemberian peluang kemudahan bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dapat melaksanakan otonomi secara efektif dan efisien. Penyelenggaraan desentralisasi menurut undang-undang ini mensyaratkan adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom, pembagian urusan pemerintahan didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah, urusan pemerintah tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan Negara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten atau kota. Urusan pemerintahan umum

adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Untuk urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten atau kota dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Usuran Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah. Sedangkan Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah. Urusan pemerintah wajib yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah terbagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten atau kota sebagaimana disebutkan diatas didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berikut kriteria-kriteria urusan pemerintahan pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten atau kota, Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
2. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;

4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan atau
5. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah

Daerah Provinsi adalah:

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten atau kota;
2. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten atau kota;
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten atau kota; dan atau
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah

Daerah Kabupaten atau Kota adalah:

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten atau kota;
2. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten atau kota;
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten atau kota; dan atau
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten atau kota.

Ketentuan mengenai pembagian urusan pemerintahan daerah dan pemerintah pusat dalam urusan pilihan adalah sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
2. Urusan Pemerintahan bidang kehutanan yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten atau kota menjadi kewenangan daerah kabupaten atau kota;
3. Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat; dan
4. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten atau kota menjadi kewenangan daerah kabupaten atau kota.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, 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 mengatur dan mengurus pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa-Desa yang beragam di seluruh Indonesia sejak dulu merupakan basis penghidupan masyarakat setempat, yang notabene

mempunyai otonomi dalam mengelola tata kuasa dan tata kelola atas penduduk, pranata lokal dan sumber daya ekonomi.

Berdasarkan sejarah pertumbuhan desa di Indonesia ada tiga tipe desa yang sejak awal pertumbuhannya sampai sekarang diantaranya:

1. Desa adat (*self-governing community*), yaitu desa adat yang merupakan bentuk asli dan tertua di Indonesia. Konsep "Otonomi Asli" merujuk pada pengertian desa adat ini. Desa adat mengurus dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan Negara. Desa adat tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan oleh Negara. Contoh desa adat Pakraman di Bali;
2. Desa Administrasi (*local state government*) yaitu desa yang merupakan satuan wilayah administrasi, yaitu satuan pemerintahan terendah untuk memberikan pelayanan administrasi dari pemerintah pusat. Desa administrasi dibentuk oleh negara dan merupakan kepanjangan tangan negara untuk menjalankan tugas-tugas administrasi yang diberikan oleh negara. Desa administrasi secara substansial tidak mempunyai hak otonom dan cenderung tidak demokratis; dan
3. 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.²³

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Pemerintah desa adalah kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu dengan perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Pemerintah Desa mempunyai kewenangan meliputi :

1. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
2. kewenangan lokal berskala Desa;
3. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota; dan
4. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan pemerintahan desa juga dibantu oleh Badan Permusyawaratan Desa yang merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai tugas membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa selain menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa juga melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. Untuk melaksanakan pembangunan Desa keuangan dan pendapatan Desa bersumber dari :

²³ Tim Penyusun Naskah Akademik RUU Tentang Desa. 2007. *Naskah Akademik RUU Tentang Desa*. Jakarta: Depdagri, halaman 83.

1. Pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa.
2. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
3. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten atau Kota;
4. Alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten atau Kota;
5. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten atau Kota;
6. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
7. Lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Pemerintah Desa dapat mendirikan badan usaha yang disebut Badan Usaha Milik Desa, yang pengelolaannya dilakukan dengan semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan, Badan Usaha Milik Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk mempercepat dan meningkatkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa, Pemerintah Desa dapat bekerjasama dengan Desa lainnya atau pihak ketiga.

Kata pembangunan, sejak beberapa dasawarsa terakhir banyak diperbincangkan oleh beragam kalangan, baik aparat birokrasi, politisi, akademisi, dan praktisi serta kelompok-kelompok masyarakat yang peduli dan berkepentingan dengan upaya perbaikan kehidupan pribadi, keluarga dan

masyarakatnya. Tetapi pembangunan yang memusatkan dirinya pada pencapaian pertumbuhan di tingkat makro, ternyata justru menimbulkan banyak petaka bagi sebagian besar masyarakat yang akan diperbaiki kehidupannya. Karena itu, sejak kegagalan teori dan model pembangunan yang terlalu mengagungkan pertumbuhan, banyak kalangan mengalihkan kiblatnya kepada pembangunan yang memusatkan kepada rakyat, yang didalamnya mensyaratkan optimalisasi sumberdaya lokal, partisipasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan, dalam hal ini mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan perdamaian dan keadilan sosial. Pembangunan Desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Dalam tahap perencanaan Pemerintah Desa menyusun Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten atau Kota, Perencanaan Pembangunan Desa disusun secara berjangka meliputi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 6 tahun dan Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa, merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 1 tahun.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa ditetapkan dengan Peraturan Desa dan merupakan satu-satunya

dokumen perencanaan di Desa yang merupakan pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah. Pemerintah Desa wajib mengikutsertakan masyarakat Desa dengan cara menyelenggarakan musyawarah perencanaan Pembangunan Desa yang didalamnya menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat Desa, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten atau Kota. Prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa yang meliputi:

1. peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar;
2. pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia;
3. pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif;
4. pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi; dan
5. peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat Desa berdasarkan kebutuhan masyarakat Desa.

Pelaksanaan Pembangunan Desa dilaksanakan sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Desa oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan seluruh masyarakat Desa dengan semangat gotong royong, dilakukan dengan memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa, Pembangunan lokal berskala Desa dilaksanakan sendiri oleh Desa, dalam pengawasan Masyarakat

Desa berhak mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan, dan juga melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa. Masyarakat Desa dapat melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa kepada Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Pembangunan Desa dilaksanakan dengan konsep Pemberdayaan Masyarakat Desa dengan tujuan mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa. Pemberdayaan masyarakat Desa dilaksanakan dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan pembangunan Desa dan kawasan Perdesaan. Pendampingan Desa adalah kegiatan untuk melakukan tindakan pemberdayaan masyarakat melalui asistensi, pengorganisasian, pengarahan dan fasilitasi Desa. Dalam upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.

Pemberdayaan masyarakat Desa sebagaimana dimaksud Pemerintah dilaksanakan dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan pembangunan Desa dan kawasan Perdesaan, yang artinya Desa haruslah mendapatkan bimbingan, pembinaan, serta pengawasan didalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanannya terhadap masyarakat sekaligus memberdayakan masyarakat itu sendiri. Pembangunan dan

pemberdayaan masyarakat adalah hal yang sangat lumrah dibicarakan untuk kemajuan dan perubahan bangsa saat ini kedepan, apalagi jika dilihat dari skill masyarakat indonesia kurang baik sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi itu sendiri, konsep pemberdayaan masyarakat mencakup pengertian pembangunan masyarakat (*community development*) dan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat (*community based development*). Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini membangun paradigma baru dalam pembangunan, yakni yang bersifat *people-centered, participatory, empowering, and sustainable*.

Pemberdayaan Masyarakat Desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa. Konsep pendampingan Desa muncul dari konsepsi pemberdayaan masyarakat Desa dengan harapan mampu mendorong segenap potensi Desa baik berupa kelembagaan, sumber daya alam, dan sumber daya manusia dapat dioptimalkan. Pendampingan Desa sendiri adalah kegiatan untuk melakukan tindakan pemberdayaan masyarakat melalui asistensi, pengorganisasian, pengarahan dan fasilitasi Desa. Sebagai perwujudan dari tugas pendampingan Desa oleh pemerintah dalam konsep pemberdayaan masyarakat maka keluar PERMEN No.3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa, yang didalamnya mengatur tentang tenaga pendamping desa dan perannya.

D. Pemerintahan Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupatean Padang Lawas Utara

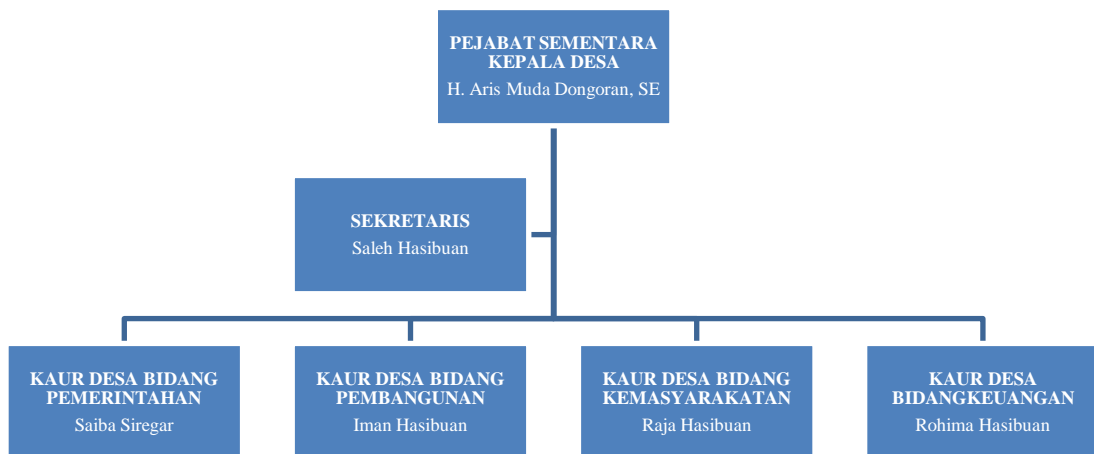
Desa Silangge adalah salah satu desa di Kecamatan Dolok Kabupatean Padang Lawas Utara. Desa Silangge adalah desa tertua di luhat Silangge yang didirikan pada tahun 1800-an. Mayoritas penduduk desa Silangge adalah suku mandailing. Jumlah penduduk desa Silangge adalah sekitar 50 rumah tangga. Kabupatean Padang Lawas Utara adalah salah satu [kabupaten](#) di [provinsi Sumatera Utara](#), [Indonesia](#), yakni hasil pemekaran dari [Kabupaten Tapanuli Selatan](#). Ibukota kabupaten ini adalah [Gunung Tua](#).

Luas Kabupaten ini adalah 3.918,05 km. Jumlah penduduk Padang Lawas Utara pada hasil sensus 2010 berjumlah 223.531 jiwa dengan kepadatan 57 per kilometer persegi, yang pada tahun 2011 meningkat menjadi 225.621 jiwa dengan pertumbuhan penduduk dari tahun ke tahun sekitar 2,18 persen¹. Kabupaten Padang Lawas Utara terletak pada garis 113 ° 50" Lintang Utara dan 992°44 ° 10019 ° 10 Bujur Timur, batas wilayahnya adalah disebelah Timur berbatasan dengan Provinsi Riau, disebelah Barat berbatasan dengan Tapanuli Selatan, disebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Labuhan Batu dan Labuhan Batu Selatan, disebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Padang Lawas.

Sejarah pemerintahan desa silangge di dirikan sekitar tahun 1889 oleh Sutan Doli. Desa silangge merupakan salah satu desa tertua di Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara. Pada tahun 1980 yang menjabat sebagai kepala desa Silangge adalah Mangaraja Bangun kemudian pada tahun pada tahun 1998 kepala desa Silangge di jabat oleh Mukmin Sihombing, pada tahun 2004 di jabat oleh Sahban Dasopang, tahun 2010 di jabat oleh Irfan Sihombing. Pada tahun

2013 kepala desa Irfan Sihombing meninggal dunia dan diangkat Penjabat Sementara Kepala Desa H Aris Muda Dongoran SE yang juga merupakan Camat Kecamatan Dolok.²⁴ Berikut ini adalah struktur organisasi pemerintahan desa Silangge.

Struktur Organisasi Pemerintah Desa Silangge



Sumber : Kantor Kepala Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara

²⁴ Hasil wawancara dengan Saleh Hasibuan, Sekretaris Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara tanggal 14 Januari 2017

Struktur Organisasi Badan Permusyawaratan Desa Silangge



Sumber : Kantor Badan Permusyawaratan Desa Silangge Kecamatan Dolok

Kabupaten Padang Lawas Utara

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Prosedur Pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara

Gelombang demokratisasi dan dinamika pemerintahan daerah di era reformasi berimplikasi terhadap perubahan struktur dan peta politik di Indonesia mulai dari level pusat hingga kelevel daerah. Gelombang reformasi politik di Indonesia dalam hubungan pusat dan daerah melahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan kemunculan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan bentuk wujud demokrasi ditingkat lokal. Dimana salah satu prinsip demokrasi adalah bahwa penjabat pemerintahan dipilih oleh rakyat. Legitimasi pemeritahan terutama bukan terletak pada keahlian dan kepintaran mereka, tetapi pada pilihan rakyat. Oleh karena itu suatu negara dapat dikatakan demokratis kalau dinegara tersebut terdapat pemilihan umum yang bebas, adil, kompetitif dan berkala. Semakin banyak penjabat negara yang dipilih, semakin demokratis negara tersebut.

Diberikannya kebebasan itu maka kepala daerah memiliki kewenangan untuk membuat keputusan yang berupa kebijakan seperti kewenangan dalam mengeluarkan Surat Keputusan Bupati terhadap suatu permasalahan yang dianggap penting. Praktek penunjukan penjabat sementara dan

pelaksana tugas harian (PLT) dalam lingkungan pemerintahan Desa masih dipertahankan hingga kini.

Praktek penunjukan pejabat sementara dan pelaksana tugas harian (PLT) dalam lingkungan pemerintahan desa masih dipertahankan hingga kini. Beberapa daerah bahkan menampungnya dalam produk hukum peraturan daerah. Pada tingkatan yang lebih tinggi, Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 sendiri tidak mengatur hal itu. Pejabat sementara biasanya ditunjuk pada saat kepala desa tidak dapat melaksanakan tugasnya karena tersangkut masalah hukum. Proses hukum yang harus dijalani oleh kepala desa seringkali memakan waktu berbulan-bulan, bahkan tahunan. Guna memimpin roda pemerintahan desa, ditunjuk seorang pejabat yang menjalankan fungsi kepala desa.

Tiap daerah memiliki aturan yang berbeda-beda mengenai lama masa jabatan seorang pejabat sementara, kewenangannya, serta personil yang mengisi jabatan itu. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 21 menyebutkan bahwa Penjabat Sementara Kepala Desa (secara otomatis) adalah sekretaris desa. Sekretaris desa diangkat sebagai pengganti sementara kepala desa apabila; (1) kepala desa diberhentikan sementara oleh Bupati/walikota tanpa melalui usulan BPD karena melakukan tindak yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun, dan (2) kepala diberhentikan (bukan lagi sementara) oleh Bupati/Walikota tanpa melalui usulan BPD pada tindak melawan hukum yang didasarkan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.

Namun istilah yang digunakan disana adalah 'penjabat'. Bukan pejabat sementara. Dalam hal pelaksana tugas harian (PLT), penunjukannya dilakukan

oleh Kepala desa melalui surat keputusan, yang tembusannya dikirimkan kepada BPD dan Camat. Pelaksana tugas harian melaksanakan tugas dalam hal kepala desa tidak berada di tempat dalam waktu tertentu. Misalnya, menjalankan ibadah haji, berobat, dan lain sebagainya. Pelaksana tugas harian seringkali diberikan tugas, tetapi tidak diberikan kewenangan. Dalam hal kebijakan-kebijakan strategis seperti penggunaan uang atau penjualan tanah di desa, PLT Kepala Desa selalu tidak memiliki hak memutuskan. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 sama sekali tidak mengatur tentang ini. Dalam Pasal 13 disebutkan bahwa pedoman melalui mana organisasi dan tata kerja pemerintahan desa diatur adalah peraturan daerah. Peraturan Daerah dimaksud setidaknya memuat tentang tata cara penyusunan struktur organisasi, pengkat, tugas dan fungsi, serta hubungan kerja. Dengan demikian daerah kabupaten/kota diberikan ruang untuk menampung hal-hal seperti pejabat kepala desa, pelaksana tugas kepala desa, dan Penjabat Sementara Kepala Desa.²⁵

Penyelenggaraan pemerintahan Desa dalam pemberhentian Kepala Desa yang dikarenakan meninggal dunia, permintaan sendiri, berakhirnya jabatan, dan diberhentikan dimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah menyebutkan Bupati/Walikota berwenang untuk mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebagai pejabat Kepala Desa sebagai pengganti kekosongan Kepala Desa sampai terpilihnya kepala Desa Baru. Jelas dalam ketentuan tersebut di jelaskan bahwa jika ada kekosongan

²⁵ Roy Salamoni. "Pejabat Sementara dan PLT Kepala Desa" melalui <http://www.kompasiana.com>, di akses Minggu 04 Juni 2017, Pukul 19.03 wib

dalam posisi kepala desa, Bupati atau kepala daerah harus melakukan pengangkatan Pejabat Kepala Desa. Pernyataan Pasal tersebut juga ditegaskan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 2 Tahun 2015 Pasal 46 yang bertuliskan “Pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Desa ditetapkan dengan Keputusan Bupati. Namun untuk ketentuan lebih rinci mengenai masa jabatan tidak dijelaskan lebih rinci dalam peraturan daerah tersebut.

Mengacu pada ketentuan normatif di atas maka suatu fenomena yang menarik untuk dikaji berdasarkan pijakan-pijakan normatif terhadap pemberlakuan Pejabat Sementara (PJS) dalam kekosongan pemerintah desa. Selama tahun 2013-2016 desa Silangge Kecamatan Kabupaten Padang Lawas Utara di pimpin oleh Penjabat Sementara Kepala Desa yang bertugas untuk mengisi kekosongan sementara terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa Silangge di angkatlah Penjabat Sementara Kepala Desa tersebut berdasarkan keputusan Bupati Kabupaten Padang Lawas Utara.

Adapun prosedur penetapan Penjabat Sementara (PJS) ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Untuk masa jabatan berdasarkan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa adalah 6 (enam) bulan, kemudian Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan dalam hal sisa masa jabatan kepala desa yang di berhentikan sebagaimana di maksud dalam Pasal 43 tidak lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebagai pejabat kepala desa sampai dengan terpilihnya kepala desa, Pasal 47 ayat (1) menjelaskan

dalam hal sisa masa jabatan kepala desa yang diberhentikan sebagaimana di maksud dalam Pasal 43 lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebagai pejabat kepala desa.

Kemudian Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan dalam hal sisa masa jabatan kepala Desa yang berhenti tidak lebih dari 1 (satu) tahun karena diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf b, huruf c, huruf d, huruf f, dan huruf g, bupati/walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai penjabat kepala Desa sampai terpilihnya kepala Desa yang baru.

Pasal 56 peraturan pemerintah tersebut menyatakan dalam hal sisa masa jabatan kepala Desa yang berhenti lebih dari 1 (satu) tahun karena diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf b, huruf c, huruf d, huruf f, dan huruf g, bupati/walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai penjabat kepala Desa sampai terpilihnya kepala Desa yang baru melalui hasil musyawarah Desa.

Pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dilaksanakan apabila kepala desa di berhentikan. Pemberhentian kepala desa dikarenakan

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan:

1. Kepala Desa berhenti karena:
 - a. meninggal dunia;
 - b. permintaan sendiri; atau c. diberhentikan.
2. Kepala Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
 - a. berakhir masa jabatannya;
 - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
 - c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala Desa;
 - d. melanggar larangan sebagai kepala Desa;
 - e. adanya perubahan status Desa menjadi kelurahan, penggabungan 2 (dua) Desa atau lebih menjadi 1 (satu) Desa baru, atau penghapusan Desa;
 - f. tidak melaksanakan kewajiban sebagai kepala Desa; atau
 - g. dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
3. Apabila kepala Desa berhenti sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan Permusyawaratan Desa melaporkan kepada bupati/walikota melalui camat atau sebutan lain.

4. Pemberhentian kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan keputusan bupati/walikota.

Kepala desa Silangge untuk masa jabatan 2011 sampai dengan 2016 adalah Irfan Sihombing, pada tahun 2013 kepala Desa Irfan Sihombing meninggal dunia. Maka untuk mengisi kekosongan sementara terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa di angkatlah Ridoan Siregar pegawai kantor Camat Kecamatan Dolok sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara dengan Keputusan Bupati Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 421.2/350/K/2013 tentang Pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge Kabupaten Padang Lawas Utara dengan masa jabatan paling lama 6 bulan. Dalam Surat Keputusan tersebut diamanahkan kepada Ridoan Siregar untuk selain melaksanakan tugas, fungsi dan wewenang sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge setelah membaca surat rekomendasi dari camat kecamatan Dolok tentang usulan penunjukan Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge Kecamatan Dolok, juga dibebankan tugas untuk mempersiapkan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa yang defenitif.

Pengangkatan Ridoan Siregar pada tahun 2013 sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge dengan berdasarkan payung hukum Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa adalah 6 (enam) bulan, kemudian Pasal 21 menyebutkan bahwa Penjabat Sementara Kepala Desa (secara otomatis) adalah Sekretaris Desa, oleh karena itu pengangkatan Ridoan Siregar pegawai Kantor Camat Kecamatan Dolok sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge tidak

sesuai dengan amanat Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang menyatakan apabila terjadi pemberhentian kepala desa maka secara otomatis Sekretaris Desa menjadi Penjabat Sementara Kepala Desa. Berdasarkan hasil penelitian penulis pengangkatan Ridoan Siregar sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge adalah atas usul dari hasil musyawarah Badan Permusyawaratan Desa Silangge karena sekretaris desa pada saat itu Saleh Hasibuan tidak mendapat kepercayaan dari Badan Permusyawaratan Desa Silangge untuk menjadi Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge.

Awal tahun 2014 di adakan pemilihan kepala desa melalui musyawarah mufakat masyarakat Desa Silangge yang di hadiri dari perwakilan tokoh masyarakat (hatobangon), perwakilan dari pengurus PKK, dan perwakilan dari kalangan pendidikan. Namun musyawarah mufakat pemilihan kepala desa defenitif tidak menemukan hasil karena perwakilan tokoh masyarakat yang terdiri dari pihak mora dan pihak anak boru bersikeras mempertahankan pilihannya masing-masing.²⁶

Setelah masa jabatan Ridoan Siregar sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silange berakhir pada tahun 2014, maka Bupati Kabupaten Padang Lawas Utara menunjuk H Aris Muda Dongoran, SE sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa melalui Keputusan Bupati Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 421.2/326/K/2015 dengan masa jabatan sampai dengan terpilihnya kepala desa melalui musyawarah desa yang juga sebagai Camat Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara. Kewenangan H Aris Muda Dongoran, SE sebagai Penjabat

²⁶ Hasil wawancara dengan Ridoan Siregar pejabat sementara kepala desa Silangge tahun 2013 tanggal 09 Januari 2017

Sementara Kepala Desa Silangge sama seperti kewenangan kepala desa defenitif. Masa jabatan H Aris Muda Dongoran, SE sebagai pejabat sementara kepala desa Silangge di perpanjang hingga pemilihan serentak kepala desa di Kabupaten Padang Lawas Utara tahun 2016.²⁷

Pengangkatan H Aris Muda Dongoran, SE sebagai Pejabat Sementara Kepala Desa Silangge berdasarkan payung hukum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam Keputusan Bupati Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 421.2/326/K/2015 masa jabatan H Aris Muda Dongoran sebagai Pejabat Sementara Kepala Desa Silangge adalah sampai dengan terpilihnya kepala desa melalui musyawarah desa hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan dalam hal sisa masa jabatan kepala Desa yang berhenti lebih dari 1 (satu) tahun karena diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf b, huruf c, huruf d, huruf f, dan huruf g, bupati/walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai pejabat kepala Desa sampai terpilihnya kepala Desa yang baru melalui hasil musyawarah Desa.

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka dapat dipahami bahwa terdapat perbedaan prosedur pengangkatan Pejabat Sementara Kepala Desa Silangge di

²⁷ Hasil wawancara dengan H Aris Muda Dongoran, SE pejabat sementara kepala desa Silangge tanggal 20 Mei 2017

tahun 2013 yaitu Ridoan Siregar dengan Keputusan Bupati Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 421.2/350/K/2013 untuk masa jabatn selama 6 bulan dan pengangkatan H Aris Muda Dongoran, SE Keputusan Bupati Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 421.2/326/K/2015 masa jabatan H Aris Muda Dongoran sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silannge adalah sampai dengan terpilihnya kepala desa melalui musyawarah desa. Hal ini dikeranakan perbedaan payung hukum dalam tahapan pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

B. Kewenangan Penjabat Sementara Kepala Desa Dalam Menjalankan Sistem Pemerintahan Di Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa dilaksanakan oleh Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain di bantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggaraq pemerintahan desa.

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kepala desa dapat diberhentikan karena meninggal dunia, permintaan diri sendiri dan diberhentikan. Kepala desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada yat (1) huruf c karena:berakhir masa jabatannya, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan, tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala desa, atau melanggar larangan sebagai

kepala desa., pemberhentian kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Bupati/Walikota.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa kepala desa Silangge Irfan Sihombing berhenti sebagai kepala desa Silangge pada tahun 2013 dikarenakan meninggal dunia maka Pemerintah Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara mengangkat Penjabat Sementara Kepala Desa yaitu Ridoan Siregar pada tahun 2013 dan H Aris Muda Dongoran, SE pada tahun 2015. Berikut ini akan diuraikan kewenangan yang dimiliki oleh Ridoan Siregar dan H Aris Muda Dongoran, SE sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara.

1. Kewenangan Ridoan Siregar Sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Dalam Menjalankan Pemerintahan Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara

Meninggalnya Irfan Sihombing Kepala Desa Silangge tahun 2013, mengharuskan Pemerintah Kabupaten Padang Lawas Utara untuk mengeluarkan kebijakan dalam menunjuk atau mengangkat Penjabat Sementara (PJS) Kepala Desa Silangge. Pada Tahun 2013 di angkat Ridoan Siregar yang merupakan pegawai Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara sebagai Penjabat Sementara (PJS) Kepala Desa Silangge berdasarkan Keputusan Bupati Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 421.2/350/K/2013 tentang Pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge Kabupaten Padang Lawas Utara dengan masa jabatan 6 bulan.²⁸

²⁸ Hasil wawancara dengan Ridoan Siregar pejabat sementara kepala desa Silangge tanggal 09 Januari 2017

Pengangkatan Ridoan Siregar sebagai Penjabat Sementara (PJS) Kepala Desa Silangge bertujuan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Desa sesuai dengan Surat Keputusan Bupati Kabupaten Padang Lawas Utara yaitu menjalankan tugas dan fungsi Kepala Desa sampai dengan terpilihnya kepala desa Silangge defenitif. Dalam Keputusan Bupati tersebut Ridoan Siregar mengemban amanah untuk menjalankan roda pemerintahan Desa dengan dibantu oleh Sekretaris Desa serta pejabat-pejabat Desa lainnya. Namun dalam masa jabatannya tidak ada pembangunan Desa yang dihasilkan, baik pembangunan ekonomi Desa maupun pembangunan infrastruktur Desa sendiri.²⁹

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa menyatakan bahwa : “Apabila Kepala Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 19, Bupati/Walikota mengangkat Penjabat Kepala Desa dengan tugas pokok menyelenggarakan pemilihan Kepala Desa paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”. Mengacu pada ketentuan tersebut maka tugas pokok pejabat kepala desa Silangge Ridoan Siregar adalah untuk menyelenggarakan pemilihan kepala desa paling lama 6 bulan. Namun berdasarkan hasil penelitian penulis Ridoan Siregar sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge tidak dapat memenuhi amanat Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa untuk menyelenggarakan pemilihan kepala desa defenitif di desa Silangge, hal ini di

²⁹ Hasil wawancara dengan Saleh Hasibuan Sekretaris Desa Silangge tanggal 11 Januari 2017

karenakan terjadinya Silangge pendapat di musyawarah mufakat pemilihan kepala desa.³⁰

2. Kewenangan H. Aris Muda Dongoran, SE sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Dalam Mqenjalankan Pemerintahan Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara

Berakhirnya masa jabatan Ridoan Siregar sebagai Penjabat Sementara (PJS) Kepala Desa Silangge pada tahun 2014, maka terjadi kekosongan penyelenggaraan pemerintahan Desa Silangge. Maka dari itu, Pemerintah Daerah harus mengangkat Penjabat Sementara (PJS) Kepala Desa Silangge yang baru untuk menyelenggarakan pemerintahan Desa. Oleh karena itu Bupati Kabupaten Padang Lawas Utara mengangkat H. Aris Muda Dongoran, SE sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara yang juga merupakan Camat Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara pada tahun 2015.

Pengangkatan H. Aris Muda Dongoran, SE sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undnag-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Berdasarkan ketentuan Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan dalam hal sisa masa jabatan kepala desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 tidak lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkaqt pegawai negeri sipil dan pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa sampai dengan

³⁰ Hasil wawancara dengan Saleh Hasibuan Sekretaris Desa Silangge tanggal 11 Januari 2017

terpilihnya kepala desa. Penjabat kepala desa melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak kepala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.

Berdasarkan ketentuan di atas kewenangan yang dimiliki Penjabat Sementara Kepala Desa dalam menjalankan pemerintahan desa di Desa Silange sama dengan kewenangan yang dimiliki oleh kepala desa Silange sebelumnya sesuai dengan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yaitu:

- a. Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
- c. Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
- d. Menetapkan Peraturan Desa;
- e. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f. Membina kehidupan masyarakat Desa;
- g. Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- h. Membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
- i. Mengembangkan sumber pendapatan Desa;
- j. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- k. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
- l. Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m. Mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;

- n. Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- o. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan kewenangan sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara sejak tahun 2015 sampai dengan 2016, dapat diuraikan sebagai berikut ini:

- a. Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan

Perlu diketahui bahwa untuk membantu tugas-tugasnya Pejabat Sementara (PJS) kepala desa di bantu 1 (satu) orang sekretaris, 3 (tiga) orang kepala urusan serta beberapa orang kepala dusun. Sebagai unsur staf, Pejabat Sementara (PJS) kepala desa mengkoordinasikan, mendelegasikan dan mengintruksikan kepada sekretaris desa untuk menyelenggarakan pemerintahan desa khususnya dibidang administrasi. H. Aris Muda Dongoran, SE sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge yang juga merupakan Camat Kecamatan Dolok dalam menyelenggarakan pemerintahan desa di bidang Administrasi tidak berjalan sebagaimana mestinya, hal ini di karenakan bahwa Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge adalah seorang camat, sehingga proses administrasi dan pelayanan public sangat terhambat, proses administrasi yang dilaksanakan hanyalah dalam hal penyusunan anggaran pendapatan belanja desa yang disusun setiap tahunnya di kantor camat kecamatan Dolok. Hal ini sebagaimana di jelaskan oleh Saleh Hasibuan sebagai sekretaris desa Silangge.

“Proses administrasi desa Silangge selama di pimpin oleh H Aris Muda Dongoran sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge kurang berjalan karena H Aris Muda Dongoran juga merupakan Camat Kecamatan Dolok, jadi dia memiliki tugas ganda di satu sisi dia harus bekerja sebagai camat di kecamatan dolok di satu sisi dia juga merupakan Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge. Jadi kalau ada urusan surat menyurat seperti pengurusan Kartu Keluarga, Surat Keterangan Tanda Penduduk, Surat Jual Beli Tanah, Musyawarah ya harus ke kantor camat langsung, dari desa Silangge ke Kantor Camat itu jaraknya kurang lebih 20 kilo meter”³¹

b. Penyelenggaraan Pembinaan Kehidupan Masyarakat Desa

Dibidang Pembinaan kehidupan bermasyarakat di desa oleh Pejabat Sementara (PJS) Kepala Desa bahwa Pejabat Sementara (PJS) Kepala Desa seperti membuat suatu program kerja jangka panjang dan jangka pendek misalnya sehubungan dengan pembangunan jalan dan jembatan untuk mempermudah akses ekonomi masyarakat, membangun pasar desa sebagai tempat jual beli hasil-hasil pertanian, melakukan penyuluhan-penyuluhan secara berkala, meningkatkan sumber daya manusia aparatur pemerintah desa dan masyarakat secara bertahap, melakukan pembinaan-pembinaan yang berhubungan dengan rohaniah, mensosialisasikan program keluarga berencana, membimbing masyarakat pada kegiatan-kegiatan positif dan produktif, serta meningkatkan dan menggalakkan jiwa gotong royong pada masyarakat dalam lingkungan Rukun Tetangga (RT) masing-masing.

c. Penyelenggaraan Pembangunan Desa

Pelaksanaan pembangunan yang dilakukan H. Aris Muda Dongoran sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge yaitu pada tahun 2015 dengan

³¹ Hasil wawancara dengan Saleh Hasibuan Sekretaris Desa Silangge tanggal 11 Januari 2017

membangun jalan rabat beton dengan dana Rp. 181. 000. 000. Kemudian di tahun 2016 pelaksanaan pembangunan infrastruktur desa dilanjutkan yang bersumber dari dana desa tahun anggaran 2016.

d. Penyelenggaraan Pembinaan Perekonomian Desa

Pembinaan ekonomi penduduk masyarakat desa menyadarkan kehidupan keluarga atau mata pencahariannya adalah pada hasil-hasil pertanian, perkebunan disamping berdagang. Dalam hubungan ini tentunya sebagai pemimpin sekaligus administrator pemerintahan desa, maka apabila ditinjau dari tugas kepala desa, maka Pejabat Sementara (PJS) Kepala Desa bertugas membina perekonomian masyarakat desa.

Pejabat Sementara (PJS) Kepala dalam membina perekonomian masyarakat desa, tidak mempunyai program pemberdayaan kesejahteraan masyarakat. Padahal hal ini dapat dilakukan seperti melakukan kerjasama dengan pihak perusahaan swasta, membuat program pemberdayaan kesejahteraan desa yang difasilitasi oleh pemerintah Kabupaten.

e. Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa

Sejak meninggalnya Irfan Sihombing sebagai kepala desa Silangge pada tahun 2013, Pejabat Sementara Kepala Desa Silangge di jabat oleh Ridoan Siregar tidak dapat melaksanakan pemilihan kepala desa melalui musyawarah mufakat masyarakat desa Silangge, kemudian pejabat kepala desa Silangge di gantikan dengan H. Aris Muda Dongoran, SE juga tidak dapat melaksanakan pemilihan kepala desa melalui musyawarah mufakat. Kemudian pada tahun 2016 pemilihan kepala desa serentak di laksanakan di Kabupaten Padang Lawas Utara

termasuk desa Silangge. Dalam pemilihan kepala desa di menangkan oleh calon tunggal Ahmad Rizali Hasibuan.

C. Kendala dan Upaya Penjabat Sementara Kepala Desa Dalam Menjalankan Pemerintahan Desa Silangge Kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara

Desa merupakan otonomi murni yang ada secara turun temurun yang berlandaskan kepada demokrasi masyarakat. Unsur demokrasi yang digambarkan dengan sistem pemilihan pemimpin di lingkungan desa tersebut baik kepala desa maupun kepala dusun, sedangkan perangkat-perangkat lain ditetapkan oleh kepala desa atas dasar musyawarah. Penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah desa yang terdiri dari kepala desa yang dibantu oleh perangkat desa, sedangkan penetapan kebijaksanaan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat dilakukan bersama antara pemerintah desa dengan wakil masyarakat.

Kepala desa adalah pemimpin formal karena ia menerima pengangkatan resmi dari pemerintah. Penyelenggaraan pemerintahan desa akan lebih sukses jika pelaksanaannya tidak hanya didasarkan kepada peraturan-peraturan, tetapi ditunjang pula dengan dasar hubungan pribadi, hubungan bathin dan kepemimpinan. Seorang pemimpin mempunyai kemampuan untuk memancarkan pengaruhnya terhadap orang lain sedemikian rupa sehingga orang ini mentaati pemimpin secara sukarela disertai kesadaran dan tanpa paksaan. Seni dan pengetahuan kepemimpinan harus dipelajari dan dikuasai oleh kepala desa dan diterapkan. Dengan demikian kepala desa menjadi pemimpin informal. Berikut ini.

1. Kendala rangkap jabatan sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge

Pengangkatan H. Aris Muda Dongoran, SE Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge yang juga menjabat sebagai Camat Kecamatan Dolok mengakibatkan pelayanan administrasi, pelayanan publik dan pembangunan desa menjadi terhambat. Hal ini sebagaimana di jelaskan oleh H. Aris Muda Dongoran, SE sebagai berikut:

Saya ini di angkat sebagai pejabat semenara kepala desa Silangge di karenakan pejabat sebelumnya Ridoan Siregar tidak dapat melaksanakan pemilihan kepala desa, makanya Bupati mengangkat saya menjadi Penjabat Sementara Kepala Desa, di satu sisi saya ini kan camat kecamatan dolok yang harus saya tangani juga menjadi kepala desa sementara di Silangge makanya saya hanya bisa ke Silangge sekitar 2 minggu atau 1 bulan sekali.³²

Kemudian kendala dalam hal penyelenggaraan pemilihan kepala desa Silangge adalah masyarakat desa Silangge yang tidak bisa melaksanakan musyawarah mufakat secara kooperatif. Hal ini sebagaimana di jelaskan oleh H Aris Muda Dongoran, SE.

Sebenarnya pelaksanaan pemilihan kepala desa di Silangge sudah dilakukan musyawarah mufakat. Tetapi musyawarah mufakat yang dilakukan dengan perwakilan dari pihak mora dan anak boru saling bertentangan mereka bersikeras dengan calonnya masing-masing. Masyarakat desa Silangge pihak mora dan anak boru ini dari dulu selalu bertentangan. Pelaksanaan pemilihan kepala desa baru bisa dilakukan pada tahun 2016 makanya selama ini pemilihan kepala desa dilaksanakan melalui sarana musyawarah mufakat.³³

2. Kendala masih rendahnya sumber daya manusia

Kendala masih rendahnya sumber daya manusia dari aparaturnya desa belum ada pemecahan yang memadai. Namun demikian langkah-langkah untuk

³² Hasil wawancara dengan H Aris Muda Dongoran, SE sebagai pejabat sementara kepala desa Silangge tanggal 20 Mei 2017

³³ Hasil wawancara dengan H Aris Muda Dongoran, SE sebagai pejabat sementara kepala desa Silangge tanggal 20 Mei 2017

meningkatkan pengetahuan telah dilakukan melalui pertemuan-pertemuan antara perangkat desa, anggota BPD dan masyarakat. Diskusi rutin atau pertemuan antara BPD dan Penjabat Sementara Kepala Desa dengan tokoh masyarakat dengan mempertimbangan situasi dan kondisi. Rapat koordinasi ini dilakukan agar BPD dan Penjabat Sementara Kepala Desa dapat bertukar pikiran dalam memecahkan masalah-masalah pemerintahan desa. Penjelasan tersebut diperkuat oleh pernyataan Marabona Siregar selaku ketua BPD Silangge sebagai berikut:

“Nah... Kemudian mengatasi kendala rendahnya tingkat pendidikan dan pemahaman para anggota BPD yaitu dengan cara mengundang tutor ataupun pejabat kecamatan maupun pejabat kabupaten untuk memberikan suatu penyuluhan tentang penyusunan Peraturan Desa. Jujur saja kami sering mengalami kesulitan-kesulitan pemahaman tentang penyusunan Peraturan Desa. Ya,,, setidaknya dengan mengundang tutor atau pejabat kecamatan maupun pejabat kabupaten diharapkan pengetahuan BPD tentang penyusunan Peraturan Desa menjadi lebih banyak”.³⁴

Hal senada juga disampaikan Saleh Hasibuan selaku sekretaris Desa

Silangge sebagai berikut:

“Menindak lanjuti permasalahan tentang rendahnya pendidikan dan pemahaman para aparat desa, memang perlu adanya pembinaan dari pihak yang terkait, contohnya dalam menyusun Peraturan Desa ini seharusnya dilakukan oleh pejabat Pemerintah Daerah. Namun tidak adanya pembinaan, pendidikan dan pelatihan tersebut tidak menjadikan aparat berhenti membuat Peraturan Desa. Jadi kita punya inisiatif sendiri, perangkat desa menempuh langkah selalu mengadakan musyawarah dalam memecahkan berbagai permasalahan dalam pembentukan Peraturan Desa”.³⁵

³⁴ Hasil wawancara dengan Marabona Siregar Ketua BPD Silangge pada tanggal 12 Januari 2017

³⁵ Hasil wawancara dengan Saleh Hasibuan Sekretaris Desa Silangge pada tanggal 11 Januari 2017

3. Kendala masih minimnya fasilitas yang kurang memadai

Mengatasi kendala kurangnya fasilitas yang kurang memadai pada pemerintah desa maka dilakukan kegiatan yang mengarah kepada efisiensi dengan menghimpun dan menghemat sumber daya untuk dialokasikan pada bidang-bidang lain yang berhubungan. Diharapkan dengan cara seperti ini dana sarana dan prasarana dapat lebih memadai sehingga dapat digunakan sebagai pembangunan infrastruktur desa, kantor desa yang diharapkan dapat mampu meningkatkan kinerja dari perangkat desa.

Jika langkah ini dapat berjalan secara efektif, pada gilirannya perangkat desa akan mendapatkan peningkatan sumber daya sehingga kinerja dalam pelaksanaan fungsi legislasi menjadi meningkat. Dengan peningkatan ini masyarakat pun akan meningkatkan kepercayaannya kepada perangkat desa.

4. Kendala Dana operasional yang tidak mencukupi

Permasalahan kesejahteraan perangkat desa jelas belum dapat dipenuhi dari Pemerintahan Desa, sedangkan perangkat desa selain Kepala Desa sebagian besar belum mencukupi kebutuhan hidupnya. langkah yang sama dalam mengatasi kendala fasilitas yang kurang memadai yakni ditempuh dengan pengurangan Perangkat Desa yaitu dengan mengurangi jumlah perangkat desa khususnya yang memiliki purna tugas.

Seperti yang disampaikan oleh Saleh Hasibuan selaku Sekretaris Desa Silange sebagai berikut :

“Setelah kita melihat dari kendala-kendala yang ada, salah satunya tentang kurangnya sarana dan biaya operasional perangkat desa. langkah yang kita tempuh adalah dengan cara pengurangan perangkat desa, dengan diadakannya pengurangan perangkat desa kami

dapat menghimpun dan menghemat sumber daya untuk dialokasikan pada bidang-bidang lain.”³⁶

5. Mengatasi kurangnya bimbingan teknis dari Pemerintah Daerah khususnya dalam bidang legislasi

Kendala belum adanya pembinaan secara intensif dari pejabat Pemerintah Daerah dalam penyusunan Peraturan Desa selama ini belum ada langkah-langkah untuk mengatasinya. Menurut Saleh Hasibuan selaku sekretaris desa Silangge dalam penjelasannya sebagai berikut :

“Sebagai salah satu solusi alternatifnya adalah pemerintah khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara harus segera melakukan upaya-upaya berdasarkan institusi desa terutama BPD dan Pemerintah Desa. Langkah kongkretnya yang dapat ditempuh diantaranya dengan melakukan sosialisasi yang lebih intensif, dan mengadakan pelatihan serta orientasi terutama bagi anggota BPD maupun Kepala Desa mengenai fungsi dan kedudukannya di dalam menjalankan Pemerintahan Desa”.³⁷

Meskipun dihadapkan dengan berbagai kendala BPD berusaha untuk mengatasi berbagai kendala tersebut dengan langkah-langkah yang ditempuh sesuai dengan kemampuan desa. Hal ini akan menjadi lebih baik apabila ada koordinasi antara perangkat desa dengan BPD. Dengan adanya fasilitator yang melakukan pendidikan dan pelatihan dalam penyusunan Peraturan Desa, sehingga BPD bersama dengan Perangkat Desa dapat sejalan dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa. Kondisi ini dapat mendukung terwujudnya Pemerintahan Desa dalam mendapatkan pengakuan yang baik dihadapan masyarakat dimana keberadaan BPD dengan Kepala Desa benar-benar

³⁶ Hasil wawancara Saleh Hasibuan selaku Sekretaris Desa Silangge pada tanggal 11 Januari 2017

³⁷ Hasil wawancara Saleh Hasibuan selaku Sekretaris Desa Silangge pada tanggal 11 Januari 2017

sebagai mitra Pemerintah Desa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa secara efektif.

Kewenangan yang dimiliki Penjabat Sementara Kepala Desa dapat disamakan dengan kewenangan yang dimiliki oleh kepala desa definitif. Oleh karena itu seharusnya Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge dapat melaksanakan kewenangan yang dimilikinya secara maksimal. Berdasarkan hasil penelitian penulis H Aris Muda Dongoran Menjelaskan bahwa upaya yang dilakukan untuk menjalankan pemerintahan desa yaitu dengan memaksimalkan komunikasi dengan sekretaris desa untuk memimpin pelaksanaan pemerintahan desa apabila Penjabat Sementara Kepala Desa sedang tidak di tempat. Kemudian sekretaris desa akan meneruskan hasil penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Penjabat Sementara Kepala Desa.³⁸

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat di pahami bahwa pelaksanaan pemerintahan desa di desa Silangge sejak di pimpin Penjabat Sementara Kepala Desa dengan memaksimalkan peran dari sekretaris desa.

Berdasarkan kendala-kendala pelaksanaan pemerintahan desa yang di pimpin oleh Penjabat Sementara Kepala Desa seharusnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang merupakan lembaga pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Tidak hanya itu Badan Permusyawaratan Desa (BPD) juga memiliki kewenangan untuk mengangkat serta memberhentikan Kepala Desa atau penjabat lain pengganti Kepala desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) harus mengambil sikap bukan justru mendiami permasalahan yang

³⁸ Wawancara dengan H Aris Muda Dongoran, SE sebagai pejabat sementara kepala desa Silangge pada tanggal 20 Mei 2017

berlarut-larut. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang seharusnya menjadi lembaga yang mengawasi justru tidak berfungsi sebagaimana mestinya.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil dan pembahasan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Adapun prosedur penetapan Penjabat Sementara (PJS) ditetapkan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Kepala Desa. Masa jabatan Penjabat Sementara Kepala Desa berdasarkan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa adalah 6 (enam) bulan, kemudian Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan dalam hal sisa masa jabatan kepala desa yang di berhentikan sebagaimana di maksud dalam Pasal 43 tidak lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebagai pejabat kepala desa sampai dengan terpilihnya kepala desa, Pasal 47 ayat (1) menjelaskan dalam hal sisa masa jabatan kepala desa yang diberhentikan sebagaimana di maksud dalam Pasal 43 lebih dari 1(satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota sebagai pejabat kepala desa;
2. Kewenangan Penjabat Sementara Kepala Desa dalam menjalankan pemerintahan desa Silangge sama halnya dengan kepala desa, Ridoan Siregar sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge di tahun 2013 memiliki tugas pokok untuk melaksanakan pemilihan kepala desa, kemudian di angkatnya H Aris Muda Dongoran sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa

Silangge di tahun 2015 juga memiliki tugas pokok untuk menyelenggarakan pemilihan kepala desa. Masa jabatan Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge H Aris Muda Dongoran melakukan pembangunan infrastruktur desa melalui dana desa di tahun 2015 dan tahun 2016 serta melaksanakan pemilihan kepala desa Silangge di tahun 2016;

3. Kendala dan upaya Penjabat Sementara Kepala Desa dalam menjalankan pemerintahan desa Silangge adalah kendala rangkap jabatan sebagai Penjabat Sementara Kepala Desa, kendala minimnya sumber daya manusia, kendala sarana dan prasarana, kendala operasional. Adapun upaya yang dilakukan untuk mengatasinya adalah dengan melakukan pertemuan antara pemerintah desa Silangge dengan tokoh masyarakat, melakukan bimbingan teknis, dan sosialisasi.

B. Saran

Berdasarkan uraian kesimpulan di atas maka penulis melalui penelitian ini memberikan saran:

1. Seharusnya pemerintah daerah memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam hal pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Desa, dalam hal ini Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge adalah merupakan camat di kecamatan Dolok Kabupaten Padang Lawas Utara sehingga menimbulkan terhambatnya pelayanan administrasi dan pelayanan publik di Desa Silangge;
2. Seharusnya Penjabat Sementara Kepala Desa Silangge yang memiliki tugas pokok untuk menyelenggarakan pemilihan kepala desa dan di berikan

kewenangan yang sama dengan kepala desa mampu untuk menyelenggarakan pemilihan kepala desa definitif terlepas dari adanya konflik dalam musyawarah pemilihan kepala desa. Penjabat Sementara Kepala Desa harus mampu menjadi penengah dalam menyelesaikan permasalahan;

3. Seharusnya kendala rangkap jabatan tidak menjadi alasan dalam memberikan pelayanan publik dan pelayanan administrasi di Desa Silangge, Penjabat Sementara Kepala Desa harus mampu memenuhi tanggung jawabnya kemudian kendala sarana dan prasarana dalam menyelenggarakan pemerintahan desa Silangge kecamatan Dolok seharusnya tidak ada lagi dikarenakan di tahun 2014, tahun 2015, dan tahun 2016 telah disalurkan dana desa melalui APBN yang nilainya ratusan juta rupiah yang untuk menyelenggarakan pemerintahan desa telah terpenuhi dengan dana yang ada tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Badan Pusat Statistik. 2014. *Padang Lawas Utara Dalam Angka 2014*. Gunung Tua: BPS
- Bambang Trisantono Soemantri. 2011. *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintah Desa*. Bandung: Fokus Media
- Fakultas Hukum UMSU. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
- Hilman Hadikusuma. 2003. *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*. Bandung: Mandar Maju
- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- M. Solekhan. 2012. *Penyelenggaraan Pemerintah Desa*. Malang: Setara Press
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. VIII, Jakarta: CV. Sinar Bakti
- Ridwan HR. 2007. *Hukum Administrasi (Edisi Revisi)*. Jakarta: Raja Grafindo
- Titik Triwulan Tutik. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana Pramedia Group
- Utang Rosidi. 2010. *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

C. Laporan Penelitian, Jurnal, dan Kamus

Tim Penyusun Naskah Akademik RUU Tentang Desa. 2007. *Naskah Akademik RUU Tentang Desa*. Jakarta: Depdagri

Jimly Asshidiqie. 2015. *Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik*. Makalah

Departemen Pendidikan Nasional. 2013. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Medan: Bitra Indonesia

D. Internet

“Pemerintahan desa” diakses melalui <https://pemdeskeper.wordpress.com>, diakses Kamis, 06 Oktober 2016 pada jam 22:14 WIB

“Desa Silangge” melalui <https://id.wikipedia.org>, diakses Kamis, 06 Oktober 2016 pada jam 22:20 WIB

“Kabupaten Padang Lawas Utara, melalui <https://id.wikipedia.org>, diakses Kamis 06 Oktober 2017 pada jam 23:00 WIB

Roy Salamoni. “Pejabat Sementara dan PLT Kepala Desa” melalui <http://www.kompasiana.com>, di akses Minggu 04 Juni 2017 pada jam 19.03 WIB

Wikipedia, “Desa Silangge”, melalui <https://id.wikipedia.org>, diakses Kamis, 06 Oktober 2016, Pukul 22:20 wib

Wikipedia, “Kabupaten Padang Lawas Utara, melalui <https://id.wikipedia.org>, diakses Kamis 06 Oktober 2017, Pukul 23:00 wib

Skripsi, 2009, *Peranan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Desa*, makassar: Universitas Hasanuddin, melalui <http://www.google.com>, diakses 20 Maret 2017

