

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG BADAN PERMUSYAWARATAN DESA, ASAS TRANSPARANSI DAN KEWAJIBAN KEPALA DESA

A. Tinjauan Umum Tentang Peran Badan Permusyawaratan Desa

1. Pengertian Peran

Berdasarkan kamus ilmiah populer yang disusun oleh Tim Prima Pena memberikan pengertian peran sebagai berikut: “peran” yakni laku; hal berlaku atau bertindak; pemeran; pelaku; pemain (film atau drama). Sedangkan peranan adalah fungsi, kedudukan; bagian kedudukan. Berbicara tentang peran, maka kita tidak menghindarkan diri dari persoalan statu-satau kapasitas seseorang atau suatu lembaga karena setiap status sosial atau jabatan yang diberikan kepada setiap orang atau kepada suatu institusi pasti disertai dengan kewenangan. Kewenangan atau peran yang harus dilaksanakan oleh orang atau institusi tersebut.²⁴

Teori peran adalah sebuah sudut pandang dalam sosiologi atau psikologi sosial yang menganggap sebagian besar aktivitas harian diperankan oleh kategori-kategori yang di tetapkan secara sosial (misalnya ibu, manajer, guru). Setiap peran sosial adalah serangkaian hak, kewajiban, harapan, norma, dan perilaku seseorang yang harus dihadapi dan dipenuhi. Model ini didasarkan pada pengamatan bahwa orang-orang bertindak dengan cara

²⁴ Soerhartono Rawan, *Metode Penelitian Sosial*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 8.

yang dapat diprediksikan, dan bahwa kelakuan seseorang bergantung pada konteksnya, berdasarkan posisi sosial dan faktor-faktor lain. Teori ini menempatkan persoalan-persoalan berikut mengenai perilaku sosial:²⁵

- a. Pembagian buruh dalam masyarakat membentuk interaksi di antara posisi khusus heterogen yang disebut peran.
- b. Peran sosial mencakup bentuk perilaku “wajar” dan “diizinkan”, dibantu oleh norma sosial, yang umum diketahui dan karena itu mampu menentukan harapan.
- c. Peran ditempati oleh individu yang disebut “aktor”
- d. Ketika individu menyutujui sebuah peran sosial yaitu ketika mereka menganggap peran tersebut “sah” dan “konstruktif”, mereka akan memikul beban untuk menghukum siapapun yang melanggar norma-norma peran.
- e. Kondisi yang berubah dapat mengakibatkan suatu peran sosial dianggap kedaluwarsa atau tidak sah, yang dalam hal ini tekanan sosial berkemungkinan untuk memimpin perubahan peran.
- f. Antisipasi hadiah atau hukuman serta kepuasan bertindak dengan cara pro sosial, menjadi sebab para agen patuh terhadap persyaratan peran.

Perbedaan dalam teori peran, di satu sisi ada sudut pandang yang lebih fungsional, yang dapat dibedakan dengan pendekatan tingkat lebih mikro

²⁵ Victor Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, 1994, hlm. 39.

berupa tradisi interaksionis simbolis. Jenis teori peran ini menyatakan bagaimana dampak tindakan individu yang saling terkait terhadap masyarakat, serta bagaimana suatu sudut pandang teori peran dapat diuji secara empiris. Kunci pemahaman teori ini adalah bahwa konflik peran terjadi ketika seseorang diharapkan melakukan beberapa peran sekaligus yang membawa pertentangan harapan.

Menurut Soekanto, Peran adalah: Aspek dinamis dari kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka dia menjalankan suatu peran. Konsepsi peran mengandaikan seperangkat harapan. Kita diharapkan untuk bertindak dengan cara-cara tertentu dan mengharapkan orang lain untuk bertindak dengan cara-cara tertentu pula. Konsep tentang peran (*role*) menurut Komaruddin dalam buku “Ensiklopedia Manajemen” mengungkapkan sebagai berikut:

- a. Bagian dari tugas utama yang harus dilakukan oleh manajemen.
- b. Pola perilaku yang diharapkan dapat menyertai suatu status.
- c. Bagian suatu fungsi seseorang dalam kelompok atau pranata.
- d. Fungsi yang diharapkan atau menjadi karakteristik yang ada padanya.
- e. Fungsi setiap variabel dalam hubungan sebab akibat.

Peranan merupakan penilaian sejauh mana fungsi seseorang atau bagian dalam menunjang usaha pencapaian tujuan yang ditetapkan atau ukuran mengenai hubungan 2 (dua) variabel yang mempunyai hubungan sebab

akibat. Seorang aktor adalah suatu batasan yang dirancang oleh aktor lain, yang kebetulan sama-sama berada dalam suatu batasan yang dirancang oleh aktor lain, yang kebetulan sama-sama berada dalam satu “penampilan/unjuk peran (role performance)”. Pada dasarnya ada dua paham yang dipergunakan dalam mengkaji teori peran yakni paham strukturalis dan paham interaksionis. Paham strukturalis lebih mengaitkan antara peran-peran sebagai unit kultural, serta mengacu keperangkat hak dan kewajiban, yang secara normatif telah direncanakan oleh sistem budaya. Sistem budaya tersebut, menyediakan suatu sistem operasional, yang menunjuk pada suatu unit dan struktur sosial.

2. Pengertian Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan organisasi yang berfungsi sebagai badan yang menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggotanya adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai peran yang besar dalam membantu Kepala Desa untuk menyusun perencanaan desa dan pembangunan desa secara keseluruhan. Dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai fungsi:

- a. membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa;

- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan
- c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) pada hakikatnya adalah mitra kerja Pemerintah Desa yang memiliki kedudukan yang sama pentingnya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan desa. Sebagai lembaga legislasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki hak untuk membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa.

Badan Permusyawaratan Desa juga memiliki fungsi untuk menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat desa. Melalui Badan Permusyawaratan Desa (BPD) masyarakat dapat menyalurkan segala aspirasinya yang kemudian nantinya akan disampaikan kepada Kepala Desa. Kemudian Badan Permusyawaratan Desa (BPD) juga sebagai fungsi pengawasan, Sebagai lembaga pengawasan, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi kebijakan desa, Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa (APBDes) serta pelaksanaan keputusan Kepala Desa. Selain itu, dapat juga dibentuk lembaga kemasyarakatan desa sesuai kebutuhan desa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan.

Badan Permusyawaratan Desa BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, jadi, dalam penyelenggaraan

pemerintahan desa terdapat dua lembaga yaitu Pemerintah Desa dan BPD. Pemerintah berfungsi menyelenggarakan kebijakan pemerintah atasnya dan kebijakan desa, sedangkan BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Atas fungsi tersebut BPD mempunyai wewenang:

- a. Membahas rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan Kepala Desa
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa
- d. Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan, dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan
- f. Menyusun tata tertib BPD.

Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD terdiri atas ketua rukun warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah enam tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit lima orang dan paling banyak sebelas orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, dan kemampuan keuangan desa. Pimpinan BPD

terdiri dari satu orang ketua, satu orang wakil ketua, dan satu orang sekretaris. Pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam rapat BPD yang diadakan secara khusus. Rapat pemilihan pimpinan BPD untuk pertama kali dipimpin oleh anggota tertua desa dan dibantu oleh seluruh anggota-anggota termuda.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan organisasi yang berfungsi sebagai badan yang menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggotanya adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. BPD mempunyai peran yang besar dalam membantu Kepala Desa untuk menyusun perencanaan desa dan pembangunan desa secara keseluruhan. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa bahwa BPD mempunyai fungsi:

- a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Kewenangan yang dimiliki Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, BPD sebagai lembaga legislasi (menetapkan kebijakan desa) dan menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat bersama Kepala Desa. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja Pemerintah Desa yang memiliki kedudukan sejajar dalam

menyelenggarakan urusan Pemerintahan Desa, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Sebagai lembaga legislasi. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki hak untuk menyetujui atau tidak terhadap kebijakan desa yang dibuat oleh Pemerintah Desa. Lembaga ini juga dapat membuat rancangan peraturan desa untuk secara bersama-sama Pemerintah Desa ditetapkan menjadi peraturan desa. Disini terjadi mekanisme *check and balance system* dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang lebih demokratis. Sebagai lembaga pengawasan, BPD memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi kebijakan desa, Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa (APBDes) serta pelaksanaan keputusan Kepala Desa. Selain itu, dapat juga dibentuk lembaga kemasyarakatan desa sesuai kebutuhan desa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang merupakan perubahan atas peraturan pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintah Desa, yang dimaksud Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah : “BPD mempunyai fungsi membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, serta melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa”.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan sebuah organisasi perwakilan yang dibentuk untuk mengawasi kinerja Pemerintah Desa.

Organisasi adalah kerjasama manusia sebagai unsur pokok dari apa yang disebut dengan administrasi yang dilihat dari sisi terjadinya atau dari bentuk terjadinya. Sebagai bentuk kerja sama manusia, sangat dimungkinkan keberadaan organisasi dalam keberagaman bentuk, dan ketika pemikiran demikian maka terbentuknya organisasi adalah tergantung dari sisi mana berkeinginan untuk memahami perlunya keberadaan suatu organisasi.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan juga perwujudan demokrasi di desa. Demokrasi yang dimaksud bahwa agar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan harus selalu memperhatikan aspirasi dari masyarakat yang diartikulasi dan diagregasikan oleh BPD dan Lembaga Kemasyarakatan lainnya. Badan ini merupakan lembaga legislatif di tingkat desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan perubahan nama dari Badan Perwakilan Desa yang ada selama ini.

Perubahan ini di dasarkan 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 diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan goncangan-goncangan yang merugikan masyarakat luas. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan peraturan desa bersama

Kepala Desa, menampung, dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Oleh karenanya BPD sebagai wadah musyawarah yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan tugas dan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara Kepala Desa dengan masyarakat desa, juga harus dapat menjadi lembaga yang berperan sebagai lembaga representasi dari masyarakat. Sehubungan dengan tugas dan fungsinya menetapkan peraturan desa maka BPD bersama-sama Kepala Desa menetapkan peraturan desa sesuai dengan aspirasi yang ada dari masyarakat, namun tidak semua aspirasi masyarakat dapat ditetapkan dalam bentuk peraturan desa tapi harus melalui proses sebagai berikut:

- a. Artikulasi adalah penyerapan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh BPD;
- b. Agregasi adalah proses mengumpulkan, mengkajidan membuat prioritas aspirasi yang akan dirumuskan menjadi perdes;
- c. Formulasi adalah proses perumusan rancangan peraturan desa yang dilakukan oleh BPD dan/atau oleh Pemerintah Desa;
- d. dan konsultasi adalah proses dialog bersama antara Pemerintah Desa dan BPD dengan masyarakat.

Peraturan desa dapat ditetapkan melalui proses dan tahapan tersebut di atas, hal ini dilakukan agar peraturan yang di tetapkan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya. Materi yang di atur dalam peraturan desa harus

memperhatikan dasar-dasar dan kaidah-kaidah yang ada, seperti:

- a. Landasan hukum materi yang di atur, agar peraturan desa yang diterbitkan oleh Pemerintah Desa mempunyai landasan hukum;
- b. Landasan filosofis materi yang di atur, agar peraturan desa yang diterbitkan oleh Pemerintah Desa jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki yang dianut di tengah-tengah masyarakat;
- c. Landasan sosiologis materi yang di atur, agar peraturan desa yang diterbitkan oleh Pemerintah Desa tidak bertentangan dengan nilai- nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat;
- d. Landasan politis materi yang di atur, agar peraturan desa yang diterbitkan oleh Pemerintah Desa dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat.

3. Pemerintah Desa

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian dipecahkan menjadi Undang-Undang Nomor Tahun 2014 tentang Desa, desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten atau kota. Landasan pemikiran dalam

pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan Kepala Desa melalui pemerintahan desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedangkan desa diluar desa geneologis yaitu desa desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan perkembangan desa itu sendiri. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu Kepala Desa dengan persetujuan BPD mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.

Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, bantuan pemerintah dan pemerintah daerah, pendapatan lain-lain yang sah, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa. Berdasarkan hak asal-usul desa yang bersangkutan, Kepala Desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara atau sengketa dari para warganya. Dalam upaya

meningkatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat yang bercirikan perkotaan, dibentuk kelurahan sebagai unit pemerintahan kelurahan yang berada di dalam daerah kabupaten dan/atau daerah kota.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengatur dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan keputusan Kepala Desa. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja Pemerintah Desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggung jawabannya disampaikan kepada Bupati atau Wali Kota melalui Camat. Kepada BPD, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggung jawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk menanyakan dan atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang berhubungan dengan pertanggung jawaban tersebut¹³. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas- batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa adalah wilayah yang penduduknya saling mengenal, hidup bergotong royong, memiliki adat istiadat yang sama, dan mempunyai tata cara sendiri dalam mengatur kehidupan masyarakatnya. Desa merupakan garda depan dari sistem pemerintahan Republik Indonesia yang keberadaannya merupakan ujung tombak dari pelaksanaan kehidupan yang demokratis di daerah. Peranan masyarakat desa sesungguhnya merupakan cermin atas sejauh mana aturan demokrasi diterapkan dalam Pemerintah Desa sekaligus merupakan ujung tombak implementasi kehidupan demokrasi bagi setiap warganya.

Menurut kamus Wikipedia bahasa Indonesia Pemerintah menurut etimologi berasal dari kata “Perintah”, yang berarti suatu individu yang memiliki tugas sebagai pemberi perintah. Definisi dari Pemerintahan adalah suatu lembaga yang terdiri dari sekumpulan orang-orang yang mengatur suatu masyarakat yang memiliki cara dan strategi yang berbeda-

Begitupun dengan keberadaan pemerintahan desa yang telah dikenal lama dalam tatanan pemerintahan di Indonesia bahkan jauh sebelum Indonesia merdeka. Sementara itu dalam sistem pemerintahan Indonesia juga dikenal pemerintahan desa sebagaimana dalam perkembangannya desa kemudian tetap dikenal dalam tata pemerintahan di Indonesia sebagai tingkat pemerintahan yang paling bawah dan merupakan ujung tombak pemerintahan dan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu juga banyak ahli yang mengemukakan pengertian tentang desa di antaranya

menurut Roucek dan Warren yang mengemukakan mengenai pengertian desa yaitu desa sebagai bentuk yang diteruskan antara penduduk dengan lembaga mereka di wilayah tempat sebagaimana mereka tinggal yakni di ladang-ladang yang berserak dan di kampung-kampung yang biasanya menjadi pusat segala aktifitas bersama masyarakat berhubungan satu sama lain, bertukar jasa, tolong-menolong atau ikut serta dalam aktifitas-aktifitas sosial”.

Widjaja mengemukakan mengenai pengertian dari desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa sebagaimana landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Terkhusus mengenai bentuk desa di Kabupaten Purworejo, Koentjaraningrat mengemukakan bahwa desa sekarang merupakan kesatuan-kesatuan administratif, gabungan-gabungan sejumlah kampung- kampung lama yang disebut desa-desa gaya baru. Selain itu tinjauan tentang desa juga banyak ditemukan dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah sebagaimana yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang memberikan penjelasan mengenai pengertian desa yang dikemukakan bahwa:

Pasal 1 angka 5 disebutkan bahwa;

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas- batas wilayah

yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 1 angka 6 disebutkan bahwa:

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 1 angka 7 disebutkan bahwa:

Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai administrasi penyelenggara pemerintahan desa.

Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (hasil revisi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999) Pasal 202 menjelaskan Pemerintah Desa secara lebih rinci dan tegas yaitu bahwa pemerintah terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa, adapun yang disebut perangkat desa disini adalah Sekretaris Desa, pelaksana teknis lapangan, seperti Kepala Urusan, dan unsur kewilayahan seperti Kepala Dusun atau dengan sebutan lain. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui surat keterangan persetujuan dari BPD dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada Bupati dengan tembusan camat.

Adapun Perangkat Desa dalam melaksanakan tugasnya bertanggung

jawab kepada Kepala Desa. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa dan Perangkat Desa berkewajiban melaksanakan koordinasi atas segala pemerintahan desa, mengadakan pengawasan, dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas masing-masing secara berjenjang. Apabila terjadi kekosongan perangkat desa, maka Kepala Desa atas persetujuan BPD mengangkat pejabat perangkat desa.

Desa tidak lagi merupakan level administrasi, tidak lagi menjadi bawahan daerah tetapi menjadi *independent community*, sehingga setiap warga desa dan masyarakat desanya berhak berbicara atas kepentingannya sendiri dan bukan dari atas ke bawahan seperti selama ini terjadi. Desa dapat dibentuk, dihapus, dan/atau digabungkan dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan pemerintah kabupaten dan DPRD.

Di desa dibentuk pemerintahan desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah sehingga desa memiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab pada BPD dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati. Dalam menjalankan Pemerintah Desa, Pemerintah Desa menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi. Sedangkan dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya, Kepala Desa:

- a. bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD; dan
- b. menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati

tembusan Camat.

Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya sebagai penanggung jawab utama dalam bidang pembangunan Kepala Desa dapat dibantu lembaga kemasyarakatan yang ada di desa, sedangkan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, sekretaris desa, kepala seksi, dan kepala dusun berada dibawah serta tanggung jawab kepada Kepala Desa, sedang kepala urusan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada sekretaris desa. Undang-Undang Nomor. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah Pasal 209, urusan pemerintah yang menjadi kewenangan desa adalah sebagai berikut:

- 1) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa.
- 2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten atau kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- 3) Pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan atau pemerintah kabupaten atau kota
- 4) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

B. Tinjauan tentang Asas Transparansi

Transparansi berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Transparansi (*transparency*) secara harfiah adalah jelas (*obvious*), dapat dilihat secara menyeluruh (*able to be seen*)

through). Dengan demikian transparansi adalah keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses kegiatan. Transparansi dilakukan oleh pemerintah yang melaksanakan kebijakan kepada masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan. Transparansi menurut Randi R.W adalah segala keputusan yang diambil dan penerapannya dibuat dan dilaksanakan sesuai koridor hukum dan peraturan yang berlaku. Hal ini juga mencakup pengertian bahwa informasi tersedia secara cuma-cuma dan dapat diakses secara mudah dan langsung.

Menurut Tjokroamidjojo transparansi yaitu dapat diketahui oleh banyak pihak (yang berkepentingan) mengenai perumusan kebijakan (politik) dari pemerintah, organisasi dan badan usaha. Menurut Hidayat bahwa transparansi berarti masyarakat harus dapat memperoleh informasi secara bebas dan mudah tentang proses dan pelaksanaan keputusan yang diambil. Transparansi mempunyai makna dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu:

1. Salah satu wujud pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat
Perwujudan dari pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat adalah dengan cara pemerintah melaksanakan keterbukaan kepada masyarakatnya. Mulai dari pembuatan kebijakan sampai dengan pelaksanaan kebijakan.
2. Upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktik kolusi, korupsi, nepotisme (KKN) Sering terjadinya KKN karena pemerintah

sebagai penyelenggara pemerintahan tidak melakukan transparansi yang benar kepada masyarakatnya. Tidak memberikan informasi-informasi mengenai jalannya pemerintahan itu sendiri sehingga KKN terus terjadi.

Adanya transparansi menjadikan pemerintah dapat mewujudkan pemerintahan yang baik sebagaimana diharapkan oleh pemerintah sendiri dan masyarakat luas yang menjadi sasaran kebijakan. Transparansi dilaksanakan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Penerapan transparansi oleh pemerintah daerah dapat menjamin bahwa kemandirian terhadap daerah akan segera dapat terealisasi. Sultan Hamengkubuwono X mengemukakan bahwa transparansi akan meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan administrasi publik, di samping itu transparansi akan mampu mendorong munculnya partisipasi publik dalam melakukan pengawasan.

P. De Haan mengemukakan bahwa keterbukaan dalam prosedur memungkinkan masyarakat untuk ikut mengetahui, ikut memikirkan, bermusyawarah, serta ikut memutuskan dalam rangka pelaksanaan.⁸ Pendapat lain mengenai transparansi dikemukakan oleh Corynata. Menurut Corynata transparansi dibangun di atas dasar arus informasi yang bebas, seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau. Menurut Vera Jassini Puteri transparansi adalah informasi yang relevan yang tersedia untuk manfaat publik secara umum dalam hal ini peraturan dan keputusan pemerintah tersedia secara jelas dan disebar.

Pengertian keterbukaan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 24 huruf d adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tetap memerhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan. Transparansi mengandung unsur pengungkapan (*disclosure*) dan penyedia informasi yang memadai dan mudah diakses oleh pemangku kepentingan. Transparansi diperlukan agar pengawasan oleh masyarakat dan dunia usaha terhadap penyelenggaraan negara dapat dilakukan secara objektif.

C. Tinjauan Umum Kewajiban Kepala Desa

1. Kepala Desa

Kepala Desa merupakan pimpinan dari Pemerintah Desa. Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 (enam) tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa Tugas Kepala Desa adalah Menyelenggarakan Pemerintahan Desa, Melaksanakan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Selain pengertian Kepala Desa menurut undang-undang di atas, adapun pengertian kepala desa menurut beberapa ahli diantaranya menurut Tahmit, yang menjelaskan bahwa Kepala Desa adalah pemimpin dari desa di Indonesia, Kepala Desa merupakan pimpinan dari Pemerintah Desa, masa

jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Sedangkan Kepala Desa menurut Talizidhuhu Ndraha merupakan pemimpin di desa, semua urusan tentang kemakmuran, kesejahteraan masyarakat pembangunan dan lain-lain merupakan kewajiban dari Kepala Desa sebagai pemimpin formal yang ditunjuk oleh pemerintah. Berdasarkan pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Kepala Desa adalah seseorang yang bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Pemerintahan desa terdiri atas Kepala Desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat. Calon Kepala Desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati. Masa jabatan Kepala Desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya dengan satu kali masa jabatan berikutnya. Menurut Sadu Wasistiono dan M.Irwan Tahir.

Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Dalam melaksanakan tugas, Kepala Desa mempunyai wewenang yaitu memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan

bersama BPD, mengajukan Rancangan PERDES, menetapkan PERDES yang telah mendapat persetujuan bersama BPD, membina kehidupan masyarakat dan perekonomian desa dan mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif. Untuk menjadi Kepala Desa ada beberapa syarat yang harus dipenuhi diantaranya mengenai pendidikan sekurang-kurangnya SLTP atau memiliki pengetahuan sederajat SLTP dan berumur sekurang-kurangnya 25 tahun. Bagi PNS yang ingin menjadi Kepala Desa atau Perangkat Desa tidak harus keluar dari PNS.

Bahkan, selama menjadi Kades/Perangkat Desa masih berhak gaji rutin. Dan ketika masa jabatannya habis, berhak kemabali menjadi PNS. Ketentuan ini diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 8 tahun 2001 tentang Pedoman Bagi Pegawai Negeri Sipil Yang Dipilih Menjadi Kepala Desa Atau Dipilih dan diangkat Menjadi Perangkat Desa. Isi Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut antara lain adalah:

- a. Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (UU 43/1999, Pasal 1 ayat (1)).
- b. Pegawai Negeri Sipil yang dapat dicalonkan sebagai Kepala Desa atau Perangkat Desa adalah Pegawai Negeri Sipil warga masyarakat yang

mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat desa setempat (Pasal 2).

- c. Calon Kepala Desa atau Perangkat Desa yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil disamping memenuhi ketentuan Pasal 97 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, juga harus mendapatkan ijin tertulis dari pimpinan instansi induknya (Pasal 3 ayat (1) 18 Pimpinan instansi induk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu:

- 1) Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen/
Sekretaris Jenderal Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara bagi Pegawai Negeri Sipil Pusat;
- 2) Gubernur bagi Pegawai Negeri Sipil dari Pemerintah Propinsi;
- 3) Bupati/Wali Kota bagi Pegawai Negeri Sipil dari Pemerintah Kabupaten/Kota;
- 4) Kepala Kantor Wilayah Departemen/Lembaga Non Departemen bagi Pegawai Negeri Sipil Instansi Vertikal (Pasal 3 ayat (2))

- d. (Pasal 97 UU Nomor 22/1999) Yang dapat dipilih menjadi Kepala Desa adalah penduduk Desa warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat:

- 1) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 2) Setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- 3) Tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam kegiatan yang mengkhianati Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945,

- G30S/PKI dan/atau kegiatan organisasi terlarang lainnya;
- 4) Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan/atau berpengetahuan yang sederajat;
 - 5) Berumur sekurang-kurangnya 25 tahun;
 - 6) Sehat jasmani dan rohani;
 - 7) Nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya;
 - 8) Berkelakuan baik, jujur, dan adil;
 - 9) Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana;
 - 10) Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang
 - 11) Mempunyai kekuatan hukum tetap;
 - 12) Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di Desa setempat;
 - 13) Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa; dan
 - 14) Memenuhi syarat-syarat lain yang sesuai dengan adat istiadat yang diatur dalam Peraturan Daerah.
- e. Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 yang dipilih menjadi Kepala Desa atau dipilih/diangkat menjadi Perangkat Desa, dibebaskan untuk sementara waktu dari jabatan organiknya selama menjadi Kepala Desa atau Perangkat Desa dengan tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri Sipil (Pasal 4).
- f. Pegawai Negeri Sipil yang telah selesai melaksanakan tugasnya sebagai Kepala Desa atau Perangkat Desa dikembalikan ke instansi induknya berdasarkan Keputusan Bupati (Pasal 10 ayat (1)).

g. Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diangkat kembali dalam jabatan struktural atau fungsional sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan (Pasal 10 ayat (2)). Kepala Desa juga mempunyai tugas dan wewenang dan kewajiban:

- 1) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa.
- 2) Membina masyarakat desa dalam bidang sosial, ekonomi dan lain-lain.
- 3) Memelihara ketertiban dan keamanan, mendamaikan perselisihan masyarakat.
- 4) Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan dan tugas-tugas yang ditetapkan
- 5) Dalam perundang-undangan.
- 6) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Kewajiban Kepala Desa

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- d. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- e. Melaksanakan kehidupan demokrasi.

- f. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme.
- g. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa.
- h. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan.
- i. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik.
- j. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa.
- k. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa.
- l. Mendamaikan perselisihan yang terjadi di masyarakat desa.
- m. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa.
- n. Membina, mengayomi, dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat.
- o. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa.
- p. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.
- q. Memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Wali Kota.
- r. Memberikan laporan pertanggungjawaban kepada BPD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. Ada beberapa hal kegiatan Kepala Desa yang dilarang, yaitu:
 - 1) Menjadi pengurus partai politik.

- 2) Merangkap jabatan sebagai ketua dan/ anggota BPD, dan lembaga
- 3) Kemasyarakatan di desa bersangkutan.
- 4) Merangkap jabatan sebagai anggota DPRD.
- 5) Terlibat dalam kampanye pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pemilihan kepala daerah.
- 6) Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat, dan mendiskriminasikan warga atau golongan masyarakat lain
- 7) Melakukan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya.
- 8) Menyalahgunakan wewenang, dan
- 9) Melanggar sumpah/janji jabatan.