

---

**KEDUDUKAN PEJABAT KEPALA DESA  
DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA**

Arief Sumeru

(S2 Sains Hukum dan Pemerintahan – Universitas Airlangga)

**ABSTRAK**

Studi ini dilakukan untuk mengetahui kedudukan dan akibat hukum pejabat kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang desa. Pendekatan yang dipakai dalam kajian masalah ini dilakukan dengan cara pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan dalam arti menelaah kaedah-kaedah atau norma-norma dan aturan-aturan yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas. Data yang digunakan dalam menunjang studi ini adalah data sekunder yang didapat dari bahan-bahan kepustakaan, peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan teori-teori yang ada dalam literatur-literatur yang berkaitan dengan Desa. Pengumpulan data dilakukan dengan cara mengadakan studi kepustakaan (*Library Research*). Dengan studi ini memperlihatkan bahwa adanya pejabat kepala desa bertujuan untuk terselenggaranya pemerintahan desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mendapatkan kepastian hukum terhadap masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Kata kunci: kedudukan pejabat, kewenangan, penyelenggaraan pemerintahan desa

***STATUS OF HEAD VILLAGE ON THE VILLAGE GOVERNMENT  
MANAGEMENT***

***ABSTRACT***

*This research was conducted to determine status and legal consequences of village head on the village management in accordance with the provisions of the village legislation. This research approach used normative juridical approach in the sense of examining norms and rules relating to issues to be discussed. Supporting data were secondary data that is obtained from library, legislation in force, and theories that exist in the literature relating to the village. The data collection is obtained by organizing a literature study (Library Research). This research result showed that the presence village head aimed to implement village*

*government in accordance with the provisions of the legislation in force and obtained legal certainty to the community.*

*Keywords: official status, authority, village government management*

## **PENDAHULUAN**

Desa merupakan wilayah yang penduduknya hidup bergotong-royong, mempunyai adat istiadat yang sama, tata norma dan mempunyai tata cara sendiri dalam mengatur kehidupan kemasyarakatan. Di samping itu, umumnya wilayah desa terdiri atas daerah pertanian, sehingga sebagian besar mata pencahariannya adalah seorang petani. Desa berada di bawah pemerintahan Kabupaten. Dalam ilmu sosiologi, desa dalam pengertian komunitas diartikan sebagai *gemeinschaft* yang berarti suatu kehidupan bersama dalam suatu wilayah tertentu, dimana anggota-anggotanya diikat oleh hubungan batin yang murni, bersifat alamiah dan kekal. Biasanya sistem sosial seperti ini dapat dijumpai dalam kehidupan keluarga dan kelompok kekerabatan yang hidup di pedesaan atau organisasi pedagang, petani, nelayan atau kelompok masyarakat yang tinggal di perkotaan.

Dalam perspektif komunitas, ada 4 (empat) unsur dasar yang membentuk desa yaitu solidaritas, aktor, struktur (organisasi adat), dan basis material (ulayat: wilayah dan hukum). Keempat unsur ini melatarbelakangi terbentuknya "desa asli" sebagai kesatuan yang secara konvensional mengikat masyarakat baik secara geneologis maupun teritorial. Dari konteks ini sistem desa terbangun secara mandiri, erat dan kuat, dipimpin oleh seorang kepala suku adat atau kepala desa yang memiliki kuasa dalam mengatur sumber daya sesuai hukum adat yang ada. Secara etimologi kata desa berasal dari bahasa Sansekerta, *deca* yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau *village* diartikan sebagai "*a groups of houses or shops in a country area, smaller than a town*". Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.

Dalam penyelenggaraan desa diperlukan organisasi/lembaga dan pemimpin/kepala yang mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam melaksanakan pembangunan desa serta melaksanakan administrasi desa. Desa memiliki pemerintahan sendiri yang disebut sebagai Pemerintahan Desa, yang mempunyai pengertian menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 1 "Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia". Unsur penyelenggara pemerintah desa yaitu kepala desa atau yang disebut nama lain dibantu perangkat desa. Kepala desa atau yang disebut dengan nama lain merupakan kepala pemerintahan desa yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat.

---

Kepemimpinan dibutuhkan masyarakat, karena adanya suatu keterbatasan dan kelebihan-kelebihan tertentu pada manusia. Disinilah timbulnya kebutuhan akan pemimpin dan kepemimpinan. Pemimpin dapat mempengaruhi moral, kepuasan kerja, keamanan, kualitas kehidupan kerja dan terutama tingkat prestasi suatu organisasi. Kemampuan dan keterampilan dalam pengarahan adalah faktor penting efektivitas suatu organisasi. Bila organisasi dapat mengidentifikasi kualitas-kualitas yang berhubungan dengan kepemimpinan, kemampuan untuk menyeleksi pemimpin-pemimpin yang efektif akan meningkat.

Pada sebuah organisasi pemerintahan, kesuksesan atau kegagalan dalam pelaksanaan pelayanan masyarakat dipengaruhi oleh kepemimpinan, melalui kepemimpinan dan didukung oleh pemerintahan yang memadai, maka penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (Good Governance) akan terwujud, sebaliknya kelemahan kepemimpinan merupakan salah satu sebab keruntuhan kinerja birokrasi di Indonesia (Istianto, 2009). Pendekatan studi implementasi harus dimulai dengan pernyataan rumusan masalah antara lain bagaimana kedudukan dan kewenangan Kepala Desa sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Tujuan studi ini adalah untuk mengetahui kedudukan dan akibat hukum pejabat kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang desa.

## **KEPALA DESA SEBAGAI PEMIMPIN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA**

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 (Suryaningrat, 1992).

---

Kepala desa melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kewenangan, hak dan kewajiban serta larangan dengan menggunakan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan desa yang ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 24, sebagai berikut:

- a. Kepastian hukum
- b. Tertib penyelenggaraan pemerintahan
- c. Tertib kepentingan umum
- d. Keterbukaan
- e. Proporsionalitas
- f. Profesionalitas
- g. Akuntabilitas
- h. Efektivitas dan efisiensi
- i. Kearifan lokal
- j. Keberagaman, dan
- k. Partisipatif.

Pemerintahan desa merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah desa merupakan organisasi pemerintah desa yang mempunyai struktur pemerintahan dipimpin oleh kepala desa dengan dibantu oleh perangkat desa. Pemerintahan desa sejatinya merupakan pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat di tingkat yang paling bawah (level terendah dalam hirarki sistem ketatanegaraan Republik Indonesia). Sehingga sekecil apapun pemerintah desa tetap memiliki peran dan posisi yang strategis dalam pelayanan publik dan pemberdayaan terhadap masyarakat. Oleh sebab itu untuk dapat memberdayakan masyarakat dan menjalankan fungsi pelayanan, desa haruslah berdaya dan diberdayakan dalam sektor apapun.

Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Republik Kesatuan Indonesia untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga di desa. Pemerintah desa merupakan suatu penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat yang dipimpin oleh kepala desa dan dibantu dengan perangkat desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa. Oleh sebab itu hal terpenting dari otonomi desa sebagai daerah otonom adalah layanan terhadap masyarakat desa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat atau kepentingan umum. Hal itu merupakan hak dari masyarakat desa yang memiliki keabsahan untuk dipenuhi sebagaimana yang dikehendaki dan merupakan kewajiban yang harus dilakukan pemerintah desa agar bisa memperjuangkan kepentingan umum dengan efektif, efisien dan transparan.

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 pasal 22D ayat (3) mengamanatkan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan

---

mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah. Hal tersebut diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat daerah melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Widodo, 2001:121).

Masyarakat yang merupakan pelanggan dari pelayanan publik, juga memiliki kebutuhan dan harapan pada kinerja penyelenggara pelayanan publik yang profesional, sehingga yang sekarang menjadi tugas pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah bagaimana memberikan pelayanan publik yang mampu memuaskan masyarakat. Pelayanan publik menjadi suatu tolok ukur kinerja pemerintah yang paling kasat mata. Masyarakat dapat langsung menilai kinerja pemerintah berdasarkan kualitas layanan publik yang diterima, karena kualitas layanan publik menjadi kepentingan banyak orang dan dampaknya langsung dirasakan masyarakat dari semua kalangan, dimana keberhasilan dalam membangun kinerja pelayanan publik secara profesional, efektif, efisien, dan akuntabel akan mengangkat citra positif aparatur pemerintah desa di mata warga masyarakatnya.

Menurut Tjokrowinoto (2001:11) relevansi pemuasan masyarakat atas pelayanan yang disediakan, perilaku aparat pemerintah perlu diperhitungkan kompetensinya dengan mengacu pada dua hal. Pertama, pemerintah harus memberikan pelayanan publik dengan adil, menuntut kemampuan untuk memahami keadaan masyarakat, mengartikulasikan aspirasi dari kebutuhan masyarakat, lalu merumuskan dalam suatu kebijakan kemudian di implementasikan. Kedua, pemerintah harus mempunyai kompetensi untuk memberdayakan masyarakat sipil agar, dinamika interaksi antara pemerintah dengan masyarakat dapat mengalami perubahan menjadi hubungan horisontal.

## **KEWENANGAN PEJABAT KEPALA DESA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN 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 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. Berdasarkan pasal 1 angka 1, bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati. Jadi yang dimaksud penyelenggaraan urusan pemerintahan adalah “untuk mengatur”, untuk mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat.

Pejabat yang berwenang adalah pemerintah desa, yakni kepala desa dibantu perangkat desa, sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa. Ini artinya disamping kepala desa dan perangkat desa ada unsur lain penyelenggara

---

pemerintahan desa. Kepala desa merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa pasal 1 dan pemegang kekuasaan pengelolaan kekayaan desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 26 ayat 2.

Disamping pejabat kepala desa dibantu perangkat desa, pada pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Pejabat kepala desa memiliki kedudukan yang strategis sebagai dalam penyelenggara pemerintahan desa. Namun ketika melaksanakan kewenangan desa dua lembaga tersebut mempunyai kedudukan yang sama, yakni kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 26 Kepala Desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Kepala desa dalam menjalankan tugasnya, mempunyai kewenangan sebagai berikut: memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa, mengangkat dan memberhentikan perangkat desa, memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa, menetapkan peraturan desa, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa, membina kehidupan masyarakat desa, membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa, membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa, mengembangkan sumber pendapatan desa, mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa, memanfaatkan teknologi tepat guna, mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif, mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh kepala desa, maka secara hukum memiliki tanggung jawab yang besar, oleh karena itu untuk efektif harus ada pendelegasian kewenangan kepada para pembantunya atau memberikan mandat. Agar kepala desa tidak “terjebak pada pelanggaran hukum” maka kepala desa diberikan larangan sebagaimana ditegaskan, Pasal 29 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sebagai berikut: merugikan kepentingan umum, membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu, menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya, melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu, melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat desa, melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi

---

keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya, menjadi pengurus partai politik, menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang, merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota badan permusyawaratan desa, anggota dewan perwakilan rakyat republik indonesia, dewan perwakilan daerah republik indonesia, dewan perwakilan rakyat daerah provinsi atau dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan, ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah, melanggar sumpah/janji jabatan ; dan meninggalkan tugas selama 30 (tiga puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.

### **STANDARDISASI KEPALA DESA**

Menurut Ishak (2003:93), secara garis besar seorang pemimpin idealnya memiliki tiga kategori umum, yakni:

1. Kemampuan menganalisa dan menarik kesimpulan yang tepat. Ia harus mampu menganalisa sesuatu masalah, situasi atau serangkaian keadaan tertentu dan menarik kesimpulan-kesimpulan yang tepat.
2. Kemampuan untuk menyusun suatu organisasi serta dapat menyeleksi dan menempatkan orang-orang yang tepat untuk mengisi jabatan dalam organisasi yang bersangkutan.
3. Kemampuan untuk membuat sedemikian rupa, agar organisasi yang bersangkutan berjalan lancar untuk menuju tujuan, cita-cita dan putusan dari tingkat yang lebih tinggi kepada bawahan-bawahannya, agar tujuan dan putusan-putusan itu dapat diterima dengan baik.

Ketiga kemampuan tersebut, idealnya dimiliki oleh seseorang pemimpin agar organisasi maju dan berkembang. Ada 8 watak atau sifat dari seseorang pemimpin yang efektif dalam memotivasi pegawai untuk meningkatkan produktivitas kerjanya. Mampu untuk menimbulkan kepercayaan pada diri orang lain. Untuk itu dibutuhkan sejumlah persyaratan yang harus dipunyai oleh seorang pemimpin, yakni :

1. Harus mempunyai pengetahuan yang cukup tentang alat-alat teknis dan prosedur-prosedur yang dipergunakan oleh para pegawainya, sehingga ia dapat memberi petunjuk-petunjuk dalam mengoperasikan alat-alat serta prosedur-prosedur yang diperlukan. Pengetahuan dan pengertian tentang garis-garis besar kebijaksanaan organisasi.
  2. Seorang pemimpin harus senantiasa setia memegang teguh setiap ucapannya. Ia harus senantiasa menepati janjinya, jika ingin menanam kepercayaan bawahannya. Seorang pemimpin harus mampu memberikan penilaian yang
-

baik terhadap semua permasalahan, baik yang bersifat kedinasan maupun yang bersifat pribadi.

3. Tabah dalam usahanya untuk mencapai tujuan organisasi. Pemimpin harus mempunyai keyakinan yang teguh atas segala sesuatu yang ingin dicapainya. Tegasnya ia harus tabah dan tekun untuk mencari cara-cara melakukan sesuatu sampai mendapatkan yang paling tepat untuk mencapai tujuan organisasi.
4. Kemampuan untuk memberikan pengertian tanpa menimbulkan kesalahpahaman dalam dalam menjelaskan/mengemukakan tujuan organisasi kepada pihak lain. Kemampuan untuk mendengarkan secara simpatik, baik berupa usul-usul maupun berupa kritikan dari pihak lain maupun dari pihak bawahannya.
5. Senantiasa menaruh minat yang tulus dan ikhlas terhadap orang lain, tulus terhadap kesejahteraan bagi pihak yang dipimpinnya.
6. Kemampuan untuk memahami manusia serta reaksinya. Seorang pemimpin harus paham benar akan manusia baik manusia sebagai individu maupun sebagai anggota kelompok dan mengetahui mengapa ia bertindak sedemikian rupa.
7. Seseorang pemimpin harus senantiasa waspada untuk selalu bersikap objektif dan jangan sampai membiarkan putusannya dipengaruhi oleh sentiment orang lain.
8. Seseorang pemimpin harus senantiasa bersikap terus terang dan transparan. Ia tidak boleh membiarkan orang lain berkata terhadap dirinya; “ia selalu ingin rahasia dan tertutup”

## **SIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Simpulan**

Kepala desa melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kewenangan, hak dan kewajiban serta larangan dengan menggunakan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan desa yang ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 24. Pejabat Kepala Desa juga memiliki kewenangan dalam pengelolaan keuangan desa menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa pasal 1 dan pengelolaan kekayaan desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 26 ayat 2.

---

## 2. Saran

Perlu adanya penjelasan tentang ketentuan peraturan perundangan tentang pejabat kepala desa, mengingat Pejabat Kepala Desa berasal dari Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai ketentuan peraturan yang mengaturnya.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Ishak, Arep, Henri Tanjung. (2002). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT. Gramedia Widia Sarana.
- Istianto, Bambang. (2009). *Manajemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 Pengelolaan Keuangan Desa
- Suryaningrat, Bayu. (1992). *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. (2001) *Birokrasi Dalam Polemik*. Malang: Pustaka Pelajar.
- Widodo, Joko. (2001). *Good Governance, Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas Dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*. Surabaya: CV.Citramedia.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
-

