

BAB II

GAMBARAN UMUM

A. TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH.

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, kewenangan, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sebagai akibat dari pelaksanaan desentralisasi, timbul daerah-daerah otonom. Mula-mula otonom atau berotonom berarti mempunyai “peraturan sendiri” atau mempunyai hak kekuasaan/kewenangan untuk membuat peraturan sendiri (seringkali juga disebut hak/kekuasaan/kewenangan pengatur atau legislative sendiri). Kemudian arti istilah otonomi ini berkembang menjadi “pemerintahan sendiri”. Pemerintahan sendiri ini meliputi pengaturan atau perundang-undangan sendiri, pelaksanaan sendiri, dan dalam batas-batas tertentu juga pengadilan dan kepolisian sendiri. Dengan demikian, daerah otonom adalah daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur, mengurus rumah tangganya sendiri.²²

Menurut Bagir Manan, otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai

²² Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 1988, hal. 14.

tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.²³

Dalam kerangka negara kesatuan, pemerintah pusat masih memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap daerah otonom Untuk itu menurut Bastian ada beberapa asas penting dalam Undang-undang otonomi daerah yang perlu dipahami, yaitu:²⁴

- a. Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah.
- c. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana, dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan pertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.
- d. Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, serta kebutuhan

²³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal. 24.

²⁴ Indra bastian, *Akuntansi Sektor Publik*, Erlangga, Yogyakarta. 2006, Hal 338

daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasannya.

Pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan peranan dalam membuka peluang memajukan daerah dengan menumbuh kembangkan seluruh potensi sumber pendapatan daerah dan mampu menetapkan belanja daerah secara wajar, efisien dan efektif termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerjanya.

Menurut Halim, ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerah adalah:²⁵

- a. Kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah,
- b. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan keuangan pusat dan daerah.

Tiap-tiap daerah itu memiliki aspirasi dan potensi sumberdaya manusia yang berbeda. Hal tersebut berkaitan erat dengan kualitas sumberdaya manusia, potensi sumberdaya alam, tata nilai atau tradisi masyarakat dan kelembagaan masyarakat yang berkembang didaerah setempat dan kebijakan yang harus

²⁵ Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*, Salemba Empat, Jakarta, 2002. Hal 19

dikeluarkan pemerintah pusat tidak harus sama dengan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemerintah daerah.

Pemberian otonomi secara luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu, melalui otonomi secara luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.²⁶

Dalam pengertian otonomi menurut tradisi hukum tatanegara asing itu, maka desa di Indonesia sebagai daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas, lebih luas dari otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang menyusul di kemudian hari, baik yang dibentuk oleh desa-desa bersama-sama dengan sukarela, maupun yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Oleh daerah-daerah hukum yang lebih tinggi itu kemudian otonomi desa mendapat pembatasan-pembatasan yang tertentu. Meskipun demikian, desa di seluruh Indonesia masih berwenang menentukan mati hidupnya sendiri, berwenang menetapkan wilayahnya dengan batasan-batasannya sendiri, berwenang menetapkan tata pemerintahannya sendiri.²⁷

Namun dalam wacana yang berkembang ada empat cara pandang dan pemahaman tentang otonomi desa, *Pertama*, cara pandang legal formal yang sering dikemukakan oleh para ahli hukum. Dalam UU sering ditemukan Diktum²⁸ desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah

²⁶ *Ibid*

²⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa, Op.,,,,,,,,,,,,,, Cit.* hal 49

tangganya sendiri” sebagai definisi standar otonomi desa. Pengertian ini berarti desa merupakan sebuah sebyek hukum yang berhak dan berwenang membuat tindakan hukum, membuat peraturan yang mengikat, menguasai tanah, membuat surat-surat resmi, berhubungan dengan pengadilan, meyelenggarakan kerja sama, dan lain-lain. Padahal otonomi tidak hanya sekedar persoalan hubungan hukum, tetapi hubungan antara desa dengan negara. Desa baru bisa disebut otonom kalau ia memperoleh pembagian kewenangan dan keuangan dari negara, sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengelola pemerintahan.

Kedua, otonomi desa baru dipahami dan ditegaskan sebagai bentuk pengakuan negara terhadap eksistensi desa beserta hak asal-usul dan adat istiadatnya. Ini artinya negara tidak merusak, melainkan melindungi eksistensi desa. Negara juga harus memberikan pengakuan terhadap eksistensi desa yang umurnya jauh lebih tua dari pada NKRI. Pengakuan adalah pijakan pertama, tetapi pengakuan belum cukup. Lebih dari sekedar pengakuan, otonomi desa berarti pembagian kekuasaan, kewenangan dan keuangan kepada desa.

Ketiga, konsep “*self-governing community*” sering juga dirujuk sebagai padanan frasa “kesatuan masyarakat hukum”, tetapi sejauh ini belum ada elaborasi yang memadai tentang konsep asing itu. *Keempat*, cara pandang romantik-lokalitik. Meski UU tidak ada rumusan tentang otonomi desa, tetapi wacana resmi menegaskan bahwa desa memiliki “Otonomi asli” berdasarkan asal-usul dan adat setempat. Konsep otonomi asli justru bias menjadi jebakan yang mematikan bagi desa, sebab banyak hal yang “asli” milik desa (terutama sumber daya alam) sudah diambil oleh negara dan di eksploitasi oleh investor.

Oleh karena itu, otonomi desa harus menjadi inti dari konsep NKRI. Dengan catatan bahwa “otonomi desa” bukan merupakan cabang dari otonomi daerah, karena yang memberikan inspirasi adanya otonomi daerah yang khas bagi NKRI adalah otonomi desa. Otonomi desa harus menjadi pijakan dalam pembagian struktur ketatanegaraan Indonesia mulai dari pusat sampai kedaerah yang kemudian bermuara pada regulasi otonomi desa yang tetap berpedoman pada keaslian “desa” sebagai kesatuan masyarakat hukum.²⁸

Kajian hukum terhadap otonomi desa biasanya berkaitan dengan bagaimana negara memperlakukan desa. Dilihat dari makna pengaturan sebagaimana tercantum dalam pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasannya, maka dapat dikatakan bahwa esensi dari pasal tersebut mencerminkan pengakuan negara terhadap apa yang disebut dengan otonomi desa dewasa ini. Lebih dari itu, dengan menyebut desa sebagai susunan asli yang memiliki hak usul-usul negara menurut UUD 1945 desa memiliki hak otonomi.

Dalam konteks kelembagaan desa, tampaknya agenda demokratisasi, otonomi, dan desentralisasi merupakan fakta kunci yang penting agar dapat mengaktifkan peran fungsinya. Desentralisasi diperlukan sebagai bentuk pengakuan negara terhadap *self-governing community*. Di dalam desentralisasi desa atau gampong, dimungkinkan adanya pembagian kewenangan serta keuangan kepada desa/gampong untuk membuat desa/gampong bermakna lokal *self-government*. Jika desentralisasi ditunjuk untuk penataan kelembagaan model baru yang menggabungkan antara desa (*local self-government*) dan adat (*self-*

²⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Uud 1945*, Pustakan Sinar Harapan, Jakarta, 1997. Hal 165

governing community), maka hasilnya adalah: (1) penataan kelembagaan desa yang sesuai dengan adat dan kebijakan negara; (2) model *local self-government* desa tetap mendasarkan pada prinsip *self-governing community*, bahkan memiliki basis kultural dan sosial yang kuat; (3) terdapatnya batas-batas wilayah dan hak ulayat desa secara jelas; (4) pemulihan identitas lokal dan modal sosial; dan (5) pengalihan kewenangan dan keuangan kepada desa baru.²⁹

Pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan peranan dalam membuka peluang memajukan daerah dengan menumbuhkan kembangkan seluruh potensi sumber pendapatan daerah dan mampu menetapkan belanja daerah secara wajar, efisien dan efektif termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerjanya.

B. PENGATURAN DESA DALAM TATANEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

B.1. Desa di Era Pemerintahan Orde Baru

B.1.1. Penyeragaman Desa

Sejak kelahiran pada awal pemerintahan orde baru, UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah telah mendelegasikan pengaturan tentang pemerintahan desa dengan undang- undang (Pasal 88). Untuk itu, setelah lima tahun berlalunya UU No.5 Tahun 1974, dibentuklah UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menggantikan UU Nomor 19 Tahun 1965

²⁹ Sutoro Eko Dan Abdur Rozak (eds), *Prakarsa Desentralisasi Dan Otonomi Desa*, IRE Press, Yogyakarta, 2005, hal 45-46

tentang Desapraja. Secara keseluruhan ditinjau dari segi waktu, dikeluarkannya undang-undang ini dipandang terlambat karena jauh sebelumnya telah disadari bahwa undang-undang tentang Pemerintahan Desa yang ada terhambat lancarnya pembangunan dan tidak sesuai lagi dengan keadaan. Padahal seperti diketahui Desa termasuk salah satu sarana yang penting dalam menunjang pembangunan, karena itu perlu diatur secara baik.

Apabila bertitik tolak dari sejarah berlakunya tentang undang-undang tentang pemerintahan di daerah, keterlambatan ini dapat dimengerti, karena sejak Indonesia merdeka telah terjadi beberapa kali perubahan undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Salah satu faktor penyebabnya perbedaan adat istiadat berbagai daerah di wilayah Indonesia hingga untuk itu pemerintah mungkin menunggu dahulu sampai UU Nomor 5 Tahun 1974 berlaku sepenuhnya dengan baik dan baru kemudian mengeluarkan undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan desa. Undang – undang Nomor 5 Tahun 1979 hanya mengatur Desa dari segi pemerintahannya. Dalam ketentuan Pasal 1 huruf a dinyatakan bahwa: *“Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”*

Kendati rumusan Pasal 1 huruf a tersebut memuat konsep hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, namun bersamaan dengan itu pula dinyatakan bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan yang terendah

langsung di bawah Camat. Dengan sendirinya desa merupakan representasi pemerintah pusat. Artinya bahwa apa yang dianggap baik oleh pemerintah pusat, dipandang baik pula untuk desa. Asumsi ini bukan saja manipulatif, namun juga mempunyai tendensi yang sangat kuat untuk mengalahkan dan merendahkan keperluan, kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa.³⁰

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 memang membawa beberapa hal baru, sehingga telah menyebabkan terjadinya beberapa perubahan yang prinsipil dalam menyelenggarakan pemerintahan desa di Indonesia. Beberapa hal yang baru tersebut adalah:

1. Secara resmi organisasi pemerintahan yang terendah dipisahkan antara yang bersifat administratif yaitu kelurahan, dengan desa yang bersifat otonom. Kebijakan tersebut mencerminkannya asas dekonsentrasi sama dan sejajar dengan asas desentralisasi.
2. Untuk pertama kalinya secara nasional, pejabat dan pegawai organisasi pemerintahan yang terendah dipegang oleh pegawai organisasi pemerintahan yang terendah dipegang oleh pegawai negeri. Pada awal pelaksanaan ketentuan ini, pejabat-pejabat pemerintahan desa atau yang setingkat dengan itu yang dijadikan kelurahan, setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan kemudian diangkat sebagai pegawai negeri.
3. Penghapusan lembaga perwakilan masyarakat desa. Meskipun pada prakteknya jarang terdapat lembaga di lingkungan pemerintahan desa yang secara resmi dinyatakan sebagai badan perwakilan rakyat atau masyarakat desa, tetapi di beberapa daerah lembaga semacam itu pernah ada, misalnya di DIY yang pada tahun 1946 bahkan dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan.

³⁰ Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hal.145

4. Penguatan kepala desa sebagai pusat kekuasaan di desa. Di hampir seluruh daerah Indonesia, memang sejak lama kepala desa merupakan pusat kekuasaan, meskipun masih terdapat lembaga lain sebagai penasehat atau badan pertimbangan. Namun demikian, tidak pernah secara tegas dinyatakan bahwa kepala desa adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi di tingkat desa, seperti di tentukan dalam UU Nomor 5 Tahun 1979. Kebijakan ini mengikuti pola pemerintahan nasional, yang memberikan kekuasaan yang dominan pada pimpinan eksekutif.
5. Penyeragaman organisasi pemerintahan desa. Sejak permulaannya desa-desa di Indonesia sudah beraneka ragam dalam hampir segala sesuatu. Keanekaragaman tersebut dalam beberapa hal yang pokok melalui UU Nomor 19 Tahun 1965 ingin diseragamkan, tetapi masih banyak hal yang tetap dibiarkan beragam sebagaimana adanya, misalnya sebutan para pejabat pemerintahan desa. Berbeda dengan sebelumnya, undang-undang desa yang baru itu secara ketat menghendaki keseragaman dalam hampir semua hal. Keseragaman tersebut bukan saja pada struktur organisasinya, tetapi juga pada sebutan desa itu sendiri beserta para pejabat pemerintahannya.

Menurut Anhar Gonggong, penyeragaman sistem pemerintahan desa berdasarkan ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1979 itu tidak saja bertentangan bahkan melanggar penjelasan pasal 18 UUD 1945, karena menghilangkan hak hidup dari tatanan yang “dianggap” istimewa yang justru seharusnya dihormati oleh pemerintah. Apa yang dilakukan oleh karena demi pembangunan dan

stabilitas. Pembangunan harus dijalankan dengan suatu sistem yang akan melancarkan pelaksanaan program-program-program pembangunan itu.³¹

B.1.2. Struktur Kelembagaan Desa

Alat-alat perlengkapan desa menurut Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 terdiri dari Kepala Desapraja, Badan Musyawarah Desa dan Badan Pertimbangan Desapraja, sedangkan menurut UU Nomor 5 Tahun 1979 terdiri dari Kepala Desa, Lembaga Musyawarah Desa dan Perangkat Desa yang terdiri dari Sekretariat Desa dan Kepala-Kepala Dusun. Dari kedua undang-undang initerlihat adanya perbedaan dalam nama dan jumlah alat-alat perlengkapan desa yang ada. Apabila diteliti lebih jauh bukan hanya nama dan jumlah itu saja yang berbeda.

Hal ini dapat dimaklumi, karena Desapraja menurut UU Nomor 19 Tahun 1965 merupakan suatu daerah (otonom), sedangkan Desa menurut UU Nomor 5 Tahun 1979 merupakan suatu wilayah (administratif).³²

Peranan Kepala Desapraja menurut UU Nomor 19 Tahun 1965 sangat ditonjolkan dan kedudukannya kuat dalam menyelenggarakan pemerintahan, karena selain sebagai penyelenggara “utama” urusan rumah tangga daerah juga sebagai alat Pemerintah Pusat. Sekalipun demikian bukan berarti bahwa Kepala Desapraja yang juga menjadi Ketua Badan Musyawarah Desapraja dalam mengambil keputusan penting dapat bertindak semaunya, tetapi harus mengadakan musyawarah terlebih dahulu dengan Badan Musyawarah Desapraja.

³¹ *Ibid* 152

³² *Ibid*, 161

Musyawarah ini menurut Penjelasan UU Nomor 19 Tahun 1965 adalah merupakan salah satu bagian yang menggambarkan kuatnya kedudukan Badan Musyawarah Desapraja, selain keterangan dan pertanggungjawaban yang harus diberikan oleh Kepala Desapraja Kepada Badan Musyawarah Desapraja kepada Badan ini dan pemilihan Wakil-wakil Ketua Badan Musyawarah Desapraja yang dipilih sendiri oleh anggota-anggotanya.

Di dalam UU Nomor 5 Tahun 1979 dinyatakan Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa. Kepala Desa dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala desa (Pilkades). Kepala Desa tidak bertanggung jawab kepada yang memilih (rakyat) tetapi kepada Bupati melalui Camat. Sistem pertanggungjawaban yang demikian itu kurang demokratis karena cenderung berorientasi ke atas, akibatnya pemerintah desa kurang memperoleh dukungan atau legitimasi dari warga masyarakat. Seharusnya Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya, yakni melalui Lembaga Musyawarah Desa (LMD).

Dalam melaksanakan tugasnya pemerintah desa dan pemerintah kelurahan dibantu oleh perangkat desa dan perangkat kelurahan. Kepala Desa dan Kepala Kelurahan sebagai orang pertama mengemban tugas dan kewajiban yang berat, karena ia adalah penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan, dan urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban.³³

³³ *Ibid*, 162

Disamping itu, Kepala Desa dan Kepala Kelurahan juga mengemban tugas membangun mental masyarakat desa baik dalam bentuk menumbuhkan dan mengemban semangat membangun yang dijiwai oleh asas usaha bersama dan kekeluargaan. Dengan beratnya beban tugas dan kewajibannya kepala desa dan kepala kelurahan sebagai penanggung jawab utama di bidang pembangunan dibantu oleh Lembaga Sosial Desa.

Musyawarah Desa dalam melaksanakan pemerintahan desa. Hal itu terlihat sebagai berikut. *Pertama*, keanggotaan Badan Musyawarah Desapraja diangkat dan dihentikan melalui cara-cara yang sama dengan keanggotaan lembaga perwakilan rakyat, sedangkan Lembaga Musyawarah Desa keanggotaannya dipilih melalui suatu musyawarah/mufakat antara Kepala Desa dengan pemuka-pemuka masyarakat yang ada dalam suatu desa tertentu. *Kedua*, Badan Musyawarah Desapraja dapat mengeluarkan suatu keputusan yang menyangkut Desapraja, sedangkan Lembaga Musyawarah Desa tidak dapat. *Ketiga*, Badan Musyawarah Desapraja memilih Pamong-pamong Desapraja dari calon-calon yang diajukan oleh Kepala Desapraja, sedangkan menurut UU Nomor 5 Tahun 1979 pemilihan perangkat-perangkat desa yang membantu Kepala Desa menjalankan pemerintahan desa ditetapkan melalui peraturan daerah.

Keempat, keputusan Badan Musyawarah Desapraja tidak dapat menjatuhkan Kepala Desapraja. Lain dengan Lembaga Musyawarah Desa, di mana suara dari lembaga ini dapat didengar sebagai bahan pertimbangan oleh pejabat yang mengangkat Kepala Desa untuk memberhentikannya, apabila Kepala

Desa dilaporkan oleh Lembaga Musyawarah Desa tidak mampu lagi untuk menjalankan tugasnya.

B.1.3. Lembaga Musyawarah Desa

Lembaga Musyawarah Desa adalah lembaga permusyawaratan / permufakatan yang keanggotaannya terdiri atas kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan dan pemuka-pemuka Masyarakat di Desa adalah suatu wadah partisipasi masyarakat di dalam ikut serta mengatur, merumuskan serta memutuskan segala putusan-putusan desa, serta mengawasi jalannya pemerintahan desa yang dilakukan oleh Kepala Desa dan Aparatur Desa. LMD dapat diibaratkan sebagai tempat menampung aspirasi warga masyarakat setempat. Jadi semacam lembaga perwakilan rakyat desa. Konstruksi yang demikian sangat dipengaruhi oleh sistem politik Orde Baru yang cenderung sentralistik, serta untuk memudahkan Pemerintah Pusat melakukan campur tangan terhadap daerah maupun desa.³⁴

Sebagai akibat diterapkannya sistem sentralis, segala gerak-gerik daerah/desa akan lebih mudah dipantau oleh Pusat. DPRD hanya akan menjadi pelengkap dari kepentingan kepala daerah karena DPRD tidak punya peluang sedikitpun untuk bersikap berbeda dengan kepala daerah. Kalau pun itu ada, DPRD tidak dapat meminta pertanggungjawaban kepala daerah, apalagi menjatuhkan kepala daerah.

Hal yang sama terjadi pada pemerintahan desa, dimana posisi Ketua dan sekretaris LMD dijabat Ex Officio oleh kepala desa dan sekretaris desa. Susunan

³⁴ *Ibid*, 163

yang demikian tentu akan lebih memudahkan untuk memangkas aspirasi masyarakat yang mungkin berbeda dengan kepala desa atau aparat desa. Bagaimana mungkin LMD dapat meminta pertanggung jawaban kepala desa kalau jabatan ketua LMD dijabat oleh kepala desa itu sendiri. Pengaturan yang semacam ini sangat tidak demokratis serta sudah tidak tepat lagi diterapkan karena negara kita sudah berubah sistem. Masyarakat sudah menginginkan perubahan ke arah yang lebih demokratis.

B.1.4. Pemilihan Kepala Desa

Menurut UU No.5 Tahun 1979 Pasal 5 yang dapat dipilih menjadi Kepala Desa adalah penduduk desa, warga negara Indonesia yang :

1. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Setia dan taat kepada Pancasila dan UUD 1945
3. Berkelakuan baik, jujur, adil, cerdas, dan berwibawa.
4. tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam kegiatan mengkhianati NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 seperti G30S/PKI atau kegiatan- kegiatan organisasi terlarang lainnya.
5. Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan pasti.
6. Tidak sedang menjalankan pidana penjara atau kurungan berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan pasti karena tindak pidana yang dikenakan ancaman pidana sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun penjara.
7. Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal tetap di desa yang bersangkutan sekurang-kurangnya selama 2 (dua) tahun terakhir dengan tidak terputus putus kecuali bagi putera desa yang berada di luar desa yang bersangkutan.
8. Sekurang-kurangnya telah berumur 25 tahun dan setinggi tingginya 60 tahun

9. Sehat jasmani dan rohani.
10. Sekurang-kurangnya berijazah sekolah lanjutan pertama atau yang berpengetahuan sederajat dengan itu.

Kepala Desa dipilih secara langsung, umum, bebas, dan rahasia oleh penduduk desa warga Indonesia yang telah berumur sekurang-kurangnya 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin. Syarat – syarat lain mengenai pemilihan serta tatacara pencalonan dan pemilihan Kepala Desa diatur dengan Peraturan Daerah.³⁵

Sesungguhnya mekanisme pemilihan kepala desa di mana rakyat/warganya dapat memilih calonnya secara langsung terlihat lebih demokratis dibandingkan pemilihan yang tidak langsung, seperti pemilihan kepala daerah ataupun pemilihan presiden. Sistem yang demikian ini lebih menampakkan kearah sistem distrik di mana rakyat dapat mengenali secara langsung program yang ditawarkan oleh calon masing-masing, dan dapat meminimalisir munculnya calon “drop-dropan” dari atas.

Bagi masyarakat desa, jabatan kepala desa adalah simbol status sosial seseorang dalam masyarakat, khususnya desa-desa di Jawa. Di luar Jawa jabatan kepala desa kurang diminati karena tidak dipandang sebagai jabatan yang terhormat. Bagi masyarakat di luar Jawa jabatan yang terhormat adalah menjadi tetua adat atau kepala suku tertentu di lingkungannya.³⁶

B.1.5. Hak, Wewenang, dan Kewajiban Kepala Desa

³⁵ Pasal 5 UU No.5 Tahun 1979

³⁶ Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hal 165

Kepala Desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan desa, yaitu : menjalankan rumah tangga nya sendiri, merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan desa.

Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan desa, kepala desa bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui camat, dan memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut kepada lembaga musyawarah desa.

B.1.6. Kelurahan

Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat, yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.³⁷ Di dalam pemerintahan kelurahan tidak ada Lembaga Musyawarah Desa, melainkan ada Lembaga Ketahanan Musyawarah Desa (LKMD) yang bertugas sebagai pembantu pemerintah kelurahan dalam pembangunan wilayah.

Kepala kelurahan adalah penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, urusan pemerintahan umum

³⁷ Lihat Pasal 1 Huruf b UU Nomor 5 Tahun 1979

termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepala kelurahan adalah pegawai negeri yang diangkat oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II/ Walikota atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dengan memperhatikan syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan tentang kepegawaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan syarat-syarat yang dimaksud dalam Pasal 4 kecuali huruf g UU ini. Dalam menjalankan tugas dan wewenang pimpinan pemerintahan Kelurahan bertanggungjawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat.

B.2. Desa di Era Pemerintahan Reformasi

B.2.1. Desa Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999

Berdasarkan catatan kritis perjalanan otonomi daerah khususnya selama berlakunya UU No.5 Tahun 1974 maka MPR melalui Ketetapan MPR No.XV/MPR/1998 mengamanatkan kepada Presiden untuk menyelenggarakan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelesaikan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang, kecuali kewenangan yang di bidang politik luar negeri, pemerintahan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Disamping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.

Demikian pula dengan pelaksanaan pemerintahan desa, sebagaimana dijelaskan di atas, setelah diberlakukan selama +/- selama 19 tahun (sejak 1 Desember 1979) UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa akhirnya dinyatakan tidak berlaku lagi dengan dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 ada dua Undang-undang yang dinyatakan tidak berlaku yakni UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah dan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Pemerintah dan DPR menyadari bahwa penyeragaman nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan desa tidak sesuai lagi dengan jiwa UUD 1945 dan perlunya mengakui serta menghormati hak asal – usul daerah yang bersifat istimewa sehingga perlu diganti.

Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang didalamnya juga mengatur tentang pemerintahan desa dan kelurahan merupakan konsekuensi logis dari maraknya tuntutan masyarakat untuk melakukan reformasi di segala bidang, utamanya segera mengakhiri pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto. UU Nomor 22 Tahun 1999 mengoreksi secara keseluruhan sistem pemerintahan daerah dan pemerintahan desa yang selama Orde Baru bercorak sentralistik.

Melalui UU Nomor 22 Tahun 1999, prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam Undang-undang ini adalah sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, Keadilan, pemerataan serta potensi dan keragaman daerah.

2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan otonomi Daerah Provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonomi, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi Wilayah Administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau Pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan Daerah Otonomi.
5. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi di letakkan pada Daerah Propinsi dalam kedudukan sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah.
8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan , tidak hanya dari Pemerintahan kepada Daerah , tetapi juga dari Pemerintah dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.³⁸

Perbedaan struktur pemerintahan desa menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 5 Tahun 1979 sebagai berikut. *Pertama*, pemisahan kekuasaan

³⁸ *Ibid* 173

antara eksekutif dan legislatif. Pemisahan ini membawa implikasi bahwa kekuasaan tersebut dibagi, dipisahkan, dan dibatasi. Eksekutif tidak lagi menjadi “pusat kebijakan”, tetapi hanya sebagai “pelaksana” kebijakan yang senantiasa harus siap dikontrol oleh BPD. Di samping itu, masyarakat desa memiliki struktur formal yang dapat dijadikan saluran aspirasi karena BPD dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga pendelegasian kekuasaan rakyat melalui BPD memberi peluang partisipasi bagi masyarakat desa.

Kedua, hierarki terbatas. Pada masa lalu desa merupakan bagian dari kabupaten sehingga kabupaten sehingga kabupaten memiliki kontrol sangat kuat melalui kecamatan. Bahkan dalam banyak hal, camat dapat melakukan kontrol terhadap desa. Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999, kecamatan tidak lagi membawahkan desa, bahkan hubungan desa dan kabupaten lebih bersifat formal. Pertanggung jawaban lurah desa tidak lagi ke bupati, tetapi kepada rakyat melalui BPD. Kondisi desa tersebut mengarah kepada kontrol dinamika desa oleh publik desa dan bukan oleh supradesa meskipun kabupaten memiliki pendelegasian untuk mengatur desa.³⁹

Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggungjawab kepada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati.

³⁹ *Ibid*

Menurut Zen Zanibar, konsep desa dalam pasal 1 huruf o diatas, mengandung empat elemen pokok : *pertama*, kesatuan masyarakat hukum; *kedua*, otonomi ; *ketiga*, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional ; *keempat*, berada dalam daerah kabupaten.

Menurut UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 1 huruf o, dijelaskan bahwa, “Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam system pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten”. Dalam Penjelasan Umum angka 9 UU No. 22 Tahun 1999 ditegaskan, bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 93 ayat (1) dijelaskan, istilah Desa disesuaikan dengan kondisi social budaya masyarakat setempat seperti *negeri*, *kampung*, *huta*, *bori*, dan *marga*.⁴⁰

Konsep desa diatas sepintas tidak meletakkan desa sebagai bangunan organisasi masyarakat yang berdiri di atas suatu wilayah yang tertentu batas-batasnya. Oleh karena itu elemen “kesatuan masyarakat hukum” mengandung pengertian bahwa desa adalah bangunan hukum publik yang berbasis penduduk atau warga. Jadi desa atau yang disebut dengan nama lain, secara sosiologis, adalah struktur yang dibentuk oleh relasi antar warga (horizontal) dan antara

⁴⁰ *Ibid* 175

warga dengan perangkat desa (vertikal) yang bersimpul pada pemerintah desa yang dipimpin oleh Kepala Desa.

Desa dapat dibentuk, dihapus, dan atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan pemerintah kabupaten dan DPRD (Pasal 93 ayat (1)). Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa, ditetapkan dengan Peraturan daerah (Pasal 93 ayat (2)).

B.3. Desa Menurut UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Berdasarkan pengalaman-pengalaman sebelumnya tentang desa, maka UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan permasalahan mengenai nomenklatur desa diserahkan kepada daerah masing-masing. Artinya, setiap daerah bisa menyebut satuan pemerintahan terendah tersebut dengan istilah yang sudah hidup zaman dulu seperti nagari, huta, gampong, kampung, marga, lembur dan lain-lain, tidak harus dengan istilah desa. Dengan demikian, di daerah luar Jawa sebutan untuk desa menjadi beragam. Di Sumatera Barat disebut nagari, di Sumatera Selatan disebut marga, di Aceh disebut gampong, dan seterusnya. Desa atau yang disebut dengan nama lain 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.⁴¹

⁴¹ Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hal 68

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditetapkan tanggal 15 Januari 2014. Dalam konsideran UU tersebut diisampaikan bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jika kita pahami dari konstruksi hukum terhadap struktur pemerintahan desa, sebenarnya masih menggunakan konstruksi hukum yang diterapkan selama ini. Hal ini dapat kita telusuri dari teks hukum pada pasal 1 angka UU No 6 Tahun 2014 yang menyatakan, bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

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.⁴²

Berdasarkan rumusan 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,

⁴² Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014

kepentingan masyarakat setempat. Dasar yang digunakan adalah berdasarkan (1) prakarsa masyarakat, (2) berdasarkan hak asal usul atau hak tradisional. Pasal 1 angka 3 yang menyatakan, bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Jadi 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.⁴³

Pasal 1 angka 4 UU No 6 Tahun 2014 menjawab yang dimaksudkan unsur lain, yakni 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.⁴⁴

B.3.1. Penghasilan Kepala Desa

Menurut Pasal 66 Kepala Desa atau yang disebut lain (Nagari) memperoleh gaji dan penghasilan tetap setiap bulan. Penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa bersumber dari dana perimbangan dalam APBN yang diterima oleh kabupaten/kota ditetapkan oleh APBD. Selain penghasilan tetap yang dimaksud, Kepala Desa dan Perangkat Desa juga memperoleh jaminan kesehatan dan penerimaan lainnya yang sah.

B.3.2. Kewenangan Kepala Desa

⁴³ Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014

⁴⁴ Lihat Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014

Dalam UU Desa tersebut akan ada pembagian kewenangan tambahan dari pemerintah daerah yang merupakan kewenangan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yaitu adanya peluang desa untuk mengatur penerimaan yang merupakan pendapatan desa.⁴⁵

Walaupun dengan Undang-Undang Desa ini Kepala Desa mempunyai kewenangan penuh dalam mengatur dan mengelola keuangan sendiri tetapi seorang Kepala Desa tidak boleh menjadi Raja Kecil.

B.3.3. Masa Jabatan Kepala Desa Bertambah

Dengan Undang-Undang Desa yang baru masa jabatan Kepala Desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.⁴⁶ Demikian juga dengan masa jabatan Badan Permusyawaratan Desa, mereka bisa menjabat paling banyak tiga kali masa jabatan, baik secara berturut turut maupun tidak berturut-turut. Hal Ini berbeda dengan Undang-Undang yang berlaku sebelumnya yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004 dimana Kepala Desa dan BPD hanya bisa menjabat paling banyak 2 (dua) kali masa jabatan.

B.3.4. Penguatan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa.

Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:⁴⁷

1. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
3. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

⁴⁵ Lihat Pasal 72 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014

⁴⁶ Lihat Pasal 39 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014

⁴⁷ Lihat Pasal 55 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014

Dengan disahkan UU Desa, Kepala Desa harus belajar accounting karena kepala desa nanti akan menjadi pejabat pembuat komitmen. Jangan sampai kepala desa masuk penjara karena ketidak mengertiannya dalam mengelola keuangan. Selama ini tidak pernah terpikirkan adalah APBN tidak pernah masuk desa. Selama ini kementerian-kementerian menjadikan desa sebagai objek dari proyek yang hasilnya diambil pusat. Alokasi dana ini diharapkan dapat mengakselerasi pembangunan di tingkat desa. Sebelum-sebelumnya, alokasi dana dari APBN belum menyentuh sampai ke tingkat desa.⁴⁸

Oleh sebab itu setiap kepala desa wajib menguasai akuntansi atau minimal pembukuan, agar pemakaian dana tersebut bisa dipertanggungjawabkan. Jika dari sisi data akuntansi tidak valid dikhawatirkan akan banyak kepala desa yang tersandung kasus korupsi. Melihat banyaknya pejabat kepala daerah yang terjerat kasus korupsi, bukan tak mungkin jika ladang korupsi itu akan pindah ke Kantor-Kantor Kepala Desa, setelah diberlakukannya UU Desa yang baru ini nantinya. Pembukuan yang baik yakni mencatat semua penerimaan dan pengeluaran dengan detail.⁴⁹

B.3.5. Badan Usaha Milik Desa

Badan usaha milik desa (atau diakronimkan menjadi Bumdes) merupakan usaha desa yang dikelola oleh pemerintahan desa dan berbadan hukum. Pemerintah Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa sesuai dengan

⁴⁸ <http://www.antarane.ws.com/berita/410137/uu-desa-disahkan-kades-harus-belajar-pembukuan> dikutip tanggal 18 November 2015

⁴⁹ <http://jurnalakuntansikeuangan.com/2013/12/dpr-ri-kepala-desa-harus-belajar-accounting> dikutip pada tanggal 15 November 2015

kebutuhan dan potensi Desa. Pembentukan Badan Usaha Milik Desa ditetapkan dengan peraturan desa. Kepengurusan Badan Usaha Milik Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan masyarakat desa setempat.

Permodalan Badan Usaha Milik Desa dapat berasal dari Pemerintah Desa, tabungan masyarakat, bantuan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, pinjaman, atau penyertaan modal pihak lain atau kerja sama bagi hasil atas dasar saling menguntungkan. Badan Usaha Milik Desa dapat melakukan pinjaman, yang dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan BPD.

Alokasi Dana Desa adalah dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota untuk desa, yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa selanjutnya disingkat APB Desa adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Desa dan BPD, yang ditetapkan dengan Peraturan Desa.⁵⁰

Tujuan ditetapkannya pengaturan desa dalam Undang-Undang ini, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 UU No. 6 Tahun 2014, merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

- a. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;

⁵⁰Wikipedia.co.id

- b. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam system ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa;
- d. Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
- e. Membentuk Pemerintahan Desa yang professional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
- f. Meningkatkan pelayanan public bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
- g. Meningkatkan ketahanan social budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- h. Memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
- i. Memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan

Sebagaimana dinyatakan dalam konsiderans UU No. 6 Tahun 2014, bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk, sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan

landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.⁵¹

C. PEYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA DI INDONESIA.

Keberadaan desa sudah ada sejak ratusan tahun yang lalu. Informasi tertulis mengenai masalah tersebut tidak banyak. Dalam cerita rakyat yang disampaikan secara lisan kita banyak mendapatkan informasi bahwa usia desa sudah sangat tua, melalui cerita rakyat pula kita dapat membayangkan bagaimana kehidupan masyarakat pada saat itu. Di atas penulis telah sampaikan sejarah panjang dan pengaturan desa dalam tatanegara di Indonesia. Hal itu menunjukkan bahwa perkembangan dan pemerintah desa dari zaman kuno sampai modern tetap lah berkembang.

Desa adalah suatu wilayah yang ditinggali oleh sejumlah orang yang saling mengenal, hidup bergotong royong, memiliki adat istiadatnya yang relatif sama, dan mempunyai tata-cara sendiri dalam mengatur kehidupan kemasyarakatannya. Sebagian besar mata pencahariannya adalah bertani atau nelayan. Pada desa daratan sebagian besar penduduknya mencari penghidupan sebagai petani baik sawah ataupun kebun, sedangkan pada desa pesisir sebagian besar penduduknya mencari penghidupan sebagai nelayan.⁵²

⁵¹ Ni'matul Huda, *Op,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,Cit*, hal 211-212

⁵² Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Cetakan Keenam (Jakarta: Erlangga, 2014), hal. 2

Negara Indonesia yang lahir pada 17 Agustus 1945 adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Dalam penyelenggaraan pemerintahannya daerah Indonesia terdiri atas beberapa daerah/wilayah provinsi dan setiap daerah/wilayah provinsi terdiri atas beberapa daerah kabupaten/kota. Selanjutnya disetiap daerah kabupaten/kota terdapat suatu satuan pemerintahan terendah dibawah pemerintah kabupaten/kota.⁵³ Kesatuan masyarakat terendah tersebut dapat di jumpai hampir diseluruh wilayah nusantara seperti desa di Jawa dan Madura, Gampong di Aceh, Huta di tanah batak, Nagari di Minangkabau, Marga di Sumatera Selatan, Suku di beberapa daerah di Kalimantan dan lain sebagainya. Jadi desa merupakan sistem pemerintahan asli bangsa Indonesia, bukan warisan penjajah Belanda.⁵⁴

Terkait dengan keberadaan desa di NKRI, maka didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Mengingat keberadaan Pasal 18 B ayat (2) yang mengatur mengenai pengakuan keberadaan kesatuan masyarakat adat terpisah dari pengaturan mengenai pembagian wilayah Indonesia berdasarkan Pasal 18 ayat (1) maka dapat dikatakan kedudukan desa berada diluar susunan NKRI yang hanya dibagi dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota. Artinya desa diakui kemandiriannya berdasarkan hak asal usulnya sehingga dibiarkan untuk tumbuh dan berkembang diluar susunan struktur Negara. Hal tersebut diperkuat dengan asas pengakuan, dimana desa diakui keberadaannya oleh negara sebagai suatu organisasi pemerintahan yang sudah ada dan dilakukan dalam kesatuan masyarakat adat sebelum lahirnya NKRI. Hal tersebut menunjukkan bahwa

⁵³ Hanif Nurcholis, *op. Cit.*, hal 1

⁵⁴ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Teras, 2011), hal.

sebagai kesatuan masyarakat adat, desa diakui keberadaannya oleh Negara sebagai satuan pemerintahan yang paling kecil dan turut memberikan andil bagi terbentuknya Negara, sehingga desa dibiarkan tumbuh dan berkembang diluar susunan Negara.

Keberadaan desa sebagai satu kesatuan masyarakat hukum memberi pemahaman yang mendalam bahwa institusi desa bukan hanya sebagai entitas administrasi belaka tetapi juga entitas hukum yang harus dihargai, diistimewakan, dilindungi dalam struktur pemerintahan di Indonesia. Dari pemahaman pasal 18B ayat (2) UUD 1945, bahwa desa diartikan bukan saja sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, tetapi juga sebagai hirarki pemerintahan yang terendah dalam NKRI.

55

Kedudukan desa sangatlah penting, baik sebagai alat untuk mencapai tujuan pembangunan nasional maupun sebagai lembaga yang memperkuat struktur pemerintahan negara Indonesia. Sebagai alat untuk mencapai tujuan pembangunan nasional, desa merupakan agen pemerintahan terdepan yang dapat menjangkau kelompok sasaran riil yang hendak disejahterakan; sedangkan sebagai lembaga pemerintahan, desa merupakan lembaga yang dapat memperkuat lembaga pemerintahan nasional karena sebagai kesatuan masyarakat hukum adat desa telah terbukti memiliki daya tahan luar biasa sepanjang keberadaannya. Sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, desa telah memiliki struktur kelembagaan yang mapan yang dihormati dan dilestarikan oleh masyarakat desa yang bersangkutan.

⁵⁵ M. Iwan Satriawan, *Politik Hukum Pemerintahan Desa*, Jakarta: Jurnal Konstitusi, Kerja Sama PSHK UII dengan MKRI, Volume 1 No. 1 November 2012. Hal. 125-126

Desa tumbuh dari komunitas yang menyelenggarakan urusannya sendiri, *self-governing community*, kemudian diakui oleh pemerintah kolonial sebagai kesatuan masyarakat hukum, dan akhirnya berkembang menjadi kesatuan masyarakat hukum adat. Sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, desa telah memiliki lembaga yang mapan dan ajeg yang mengatur perikehidupan masyarakat desa yang bersangkutan. Berdasarkan pendapat Teer Haar, masyarakat hukum adat mempunyai tiga komponen yaitu: 1) sekumpulan orang yang teratur, 2) mempunyai lembaga yang bersifat ajeg dan tetap, dan 3) memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk mengurus harta benda. Komponen pertama, yaitu bahwa desa merupakan sekumpulan orang yang teratur, berarti bahwa di desa tinggal orang-orang yang membentuk sistem kemasyarakatan yang teratur. Sistem kemasyarakatan yang teratur menunjuk pada adanya pola tata tindak sekumpulan orang tersebut berdasarkan peran, status, dan fungsi masing-masing yang mengacu pada nilai dan norma yang disepakati bersama. Konkretnya, di desa tidak hanya ada orang-orang yang tinggal bersama saja, melainkan orang-orang yang tinggal bersama tersebut membentuk suatu sistem kerja sama yang teratur. Orang-orang yang tinggal di desa mengatur diri dengan cara memposisikan diri dalam status, peran, dan fungsi tertentu dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Komponen kedua, yaitu mempunyai lembaga yang bersifat tetap dan ajeg, artinya bahwa masyarakat desa mempunyai lembaga sosial yang mapan. Lembaga berasal dari kebiasaan, tata kelakuan, dan adat istiadat. Lembaga ini menjadi pola perilaku masyarakat yang fungsional dalam rangka memenuhi kehidupannya. Masyarakat desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat mempunyai lembaga-

lembaga sosial yang melekat dalam dirinya. Pola perilaku itu berjalan begitu adanya, berjalan dengan sendirinya, tanpa ada yang mengatur atau memaksa, dan jika tidak dilakukan akan mengganggu keteraturan masyarakat. Dalam hal untuk memenuhi kebutuhannya di bidang pemerintahan, masyarakat desa mempunyai lembaga pemerintahan yang berbentuk organisasi pemerintah desa.⁵⁶

Di Demak Jawa Tengah misalnya, pemerintah desa diselenggarakan sebagai berikut. Desa dipimpin oleh kepala desa yang dipilih oleh semua penduduk desa dewasa. Akan tetapi, pada zaman dulu pemilihan dibatasi pada kepala keluarga yang sudah mempunyai hak garap swah komunal/norowito. Sedangkan kepala keluarga dari kalangan buruh tani dan orang-orang yang mondok (tidak mempunyai tanah yayasan/sendiri dan numpang di pekarangan milik orang lain) tidak mempunyai hak pilih. Kepala desa dibantu oleh pamong desa atau sarekat desa yang terdiri atas: carik atau sekretaris desa, kamituwa, bekel, bayan, ulu-ulu dan modin. Carik adalah pejabat yang mengurus administrasi/tata usaha desa; kamituwa adalah sesepuh desa dari kalangan kepala dukuh yang paling senior; bekel adalah kepala dukuh, suatu bagian wilayah dari desa; bayan adalah petugas pengantar surat atau petugas yang memberi informasi (tukang Uwar-uwar) kepada penduduk tentang hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah seperti masalah pajak, upacara, undangan di kelurahan, dan kegiatan-kegiatan lain yang diselenggarakan pemerintah desa atau pemerintah atasannya. Ulu-ulu adalah pejabat yang bertugas

⁵⁶ Hanif Nurcholis, *Op Cit.* Hal 69-70.

mengurusi pengairan desa; dan modin adalah petugas yang mengurus bidang keagamaan termasuk kelahiran, khitanan, nikah, talak, rujuk, dan kematian.⁵⁷

Status desa adalah satuan pemerintahan dibawah kabupaten/kota. Desa tidak sama dengan kelurahan yang statusnya dibawah camat. Kelurahan hanyalah wilayah kerja lurah di bawah camat yang tidak mempunyai hak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Sedangkan desa atau yang disebut dengan nama lain 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.

Dengan demikian, kepala desa langsung dibawah pembinaan bupati/wali kota. Perlu di ketahui bahwa sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 kecamatan bukan lagi sebagai wilayah administrasi yang membawahi desa-desa, melainkan hanyalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten. Camat sendiri bukan kepala wilayah dan penguasa tunggal di wilayahnya, melainkan hanya sebagai pejabat pemerintah kabupaten yang mengepalai kecamatan. Atau dengan kata lain, camat adalah tangan panjang bupati di wilayah kerja tertentu yaitu kecamatan yang salah satu tugasnya adalah melakukan koordinasi, sinkronisasi, pengawasan dan pembinaan terhadap desa-desa. Hal tersebut berbeda dengan status camat pada zaman orde baru, yaitu tangan panjang pemerintah pusat di bawah pembinaan menteri dalam negeri, gubernur dan bupati/wali Kota.

⁵⁷ *Ibid*, 44-45

Dalam sejarah pengaturan desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang desa, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pokok pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan daerah, Undang-undang Nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya daerah tingkat III diseluruh republik Indonesia ini. Undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 tentang pemerintahan Desa, Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pelaksanaanya.⁵⁸

Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai desa tersebut belum dapat mewadahi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa yang hingga saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu). Desa dan sekitarnya 8.000 (delapan Ribu) kelurahan. Selain itu, pelaksanaan pengaturan desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁵⁸ *Ibid* 212

Di dalam pasal 1 angka 1 ditegaskan bahwa “ desa adalah Desa dan desa 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 berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia” kemudian dalam pasal 1 angka 2 Juga dijelaskan bahwa “ Pemerintahan Desa Adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Adapun pemerintah desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.⁵⁹

C.1. Pemerintah Desa

Penyelenggaraan pemerintah desa dilakukan oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) pemerintah desa adalah organisasi pemerintahan desa yang terdiri atas:⁶⁰

- a. Unsur pimpinan, yaitu kepala desa;
- b. Unsur pembantu kepala desa, yang terdiri atas;
 - 1) Sekretaris desa, yaitu unsur staf atau pelayanan yang diketuai oleh sekretaris desa.

⁵⁹ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 *Tentang Desa dan Peraturan Pelaksannaanya.*

⁶⁰ *Ibid* 73

- 2) Unsur pelaksanaan teknis, yaitu unsur pembantu kepala desa yang melaksanakan urusan teknis di lapangan seperti urusan pengairan, keagamaan, dan lain-lain;
- 3) Unsur kewilayahan, yaitu pembantu kepala desa di wilayah kerjanya seperti kepala dusun.

Kepala desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintah, pembangunan, dan kemasyarakatan. Dalam melaksanakan tugasnya, kepala desa mempunyai wewenang:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintah desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
- b. Mengajukan rancangan peraturan desa;
- c. Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APBDesa untuk di bahas dan ditetapkan bersama BPD;
- e. Membina kehidupan masyarakat desa;
- f. Membina perekonomian desa;
- g. Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- h. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- i. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan prinsip demokrasi, kepala desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada

bupati/wali kota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan desa disampaikan kepada bupati/ wali kota melalui camat 1 (satu) kali dalam setahun. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD disampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD. Menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintah desa kepada masyarakat dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau informasi secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa. Laporan tersebut digunakan oleh bupati/wali kota sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut.

Pengaturan tentang pemerintahan desa diatur dalam Bab XI Pasal 200 sampai dengan 216 menjelaskan tentang Pemerintahan Desa dengan segala urusan dan kewenangannya. Dalam Pasal 206 Desa diberi kewenangan dalam menjalankan pemerintahan, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

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

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dilakukan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah Desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Selanjutnya dalam Pasal 208 disebutkan bahwa tugas dan kewajiban kepala desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintah desa diatur lebih lanjut dengan perda berdasarkan Peraturan Pemerintah. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 216 ayat (1) yang menyebutkan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai desa ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.⁶¹

C.2. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan perwakilan dan penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Badan Permusyawaratan Desa 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.

BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa, jadi, dalam menyelenggarakan pemerintah desa terdapat dua lembaga: Pemerintah desa dan BPD. Pemerintah desa 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:⁶²

⁶¹ Lihat Pasal 22 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁶² *Ibid* 77

- 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 6 (enam) tahun dan dapat diangkat/ diusulkan kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, dan kemampuan keuangan desa.

Badan Permusyawaratan Desa merupakan Badan Permusyawaratan Desa di tingkat desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggara pemerintahan desa. Dalam upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, pemerintah desa dan atau Badan Permusyawaratan Desa memfasilitasi penyelenggaraan Musyawarah desa.

Musyawarah desa atau yang disebut dengan nama lain adalah forum musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, pemerintah desa, dan unsur masyarakat yang di selenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk memusyawarahkan dan menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Musyawarah desa merupakan forum pertemuan dari seluruh pemangku kepentingan yang ada di desa, termasuk masyarakatnya, dalam rangka menggariskan hal yang di anggap penting di lakakukan oleh pemerintah desa dan juga menyangkut kebutuhan masyarakat desa. Hasil ini menjadi pengangan bagi perangkat pemerintahan desa dan lembaga lainnya dalam pelaksanaan tugasnya.

Di dalam pasal 61 UU desa ditegaskan, bahwa secara kelembagaan Badan Permusyawaratan Desa desa berhak: a. mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintah desa kepada pemerintah desa, b. menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa; dan, c. mendapat biaya oprasional pelaksanaan tugas dan fungsi dari anggaran pendapatan dan belanja desa. Adapun yang dimaksud dengan “meminta keterangan” pada huruf a diatas, adalah permintaan yang bersifat informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa, buka dalam rangkal laporan pertanggungjawaban kepala desa.⁶³

C.3. Kewenangan Desa

⁶³ Lihat Penjelasan Pasal 61 Huruf a UU No, 6 Tahun 2015

Semula kewenangan desa menjadi bagian dari politik desentralisasi, yakni otonomi daerah, sekarang berubah menjadi asas rekognisi dan subsidiaritas. Penjelasan UU No. 6 tahun 2014 menyatakan bahwa pengaturan desa berasaskan: 1) rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul; 2) subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa; 3) keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara; 4) kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat desa dan unsur masyarakat desa dalam membangun desa; 5) kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong menolong untuk membangun desa; 6) kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat desa; 7) musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan; 8) demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat desa dalam satu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat desa atau dengan persetujuan masyarakat desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk tuhan yang maha esa diakui, ditata dan dijamin; 9) kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri; 10) Partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu

kegiatan; 11) kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran; 12) pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa; dan 13) keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan desa.⁶⁴

Kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan masyarakat desa, pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Kewenangan desa meliputi: a. kewenangan berdasarkan hak asal usul; b. kewenangan lokal berskala desa; c. kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota; d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/ kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa diatur dan diurus oleh desa. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota diurus oleh desa. Oleh karena itu kewenangan desa mendapat anggaran dana belanja desa atau anggaran dana desa untuk kepentingan masyarakat desa tersebut.

⁶⁴ Lihat Pasal 3 Dan Penjelasan Umum UU No. 6 Tahun 2014

D. PENGELOLAAN KEUANGAN DESA.

D.1. Pengertian Keuangan Desa

Sejauh ini keuangan desa didefinisikan sebagai semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan desa pada dasarnya merupakan sub sistem dari keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam penjelasan Undang-undang tersebut dinyatakan bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari segi, objek, subjek, proses, dan tujuan. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh subjek yang memiliki / menguasai objek sebagaimana tersebut diatas, yaitu: pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara, perusahaan daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Sementara dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggung jawaban. Sedangkan dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh

kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Berdasarkan pengertian keuangan negara dengan pendekatan objek, terlihat bahwa hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang diperluas cakupannya, yaitu termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Berpijak pada penjelasan diatas sebagai sub sistem dari keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa (Bab VIII, Bagian Kesatu, pasal 71 (1) UU Nomor 6 Tahun 2014).

Kuangan desa adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintah desa yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa tersebut. Keuangan desa berasal dari dari pendapatan asli desa, APBD, dan APBN. Penyelenggaraan urusan pemerintah desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari APBDesa, bantuan pemerintah pusat, dan bantuan pemerintah daerah, penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang di selenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintah pusat yang di selenggarakan oleh pemerintah desa didanai oleh APBN.

Sumber pendapatan desa berasal dari: ⁶⁵

⁶⁵ *Ibid.* 85

- a. Pendapatan asli desa yang berasal dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah.
- b. Bagi hasil pajak daerah kabupaten/kota paling sedikit 10% (sepuluh Persen), untuk desa dan dari retribusi kabupaten/kota yang sebagian diperuntukan bagi desa.
- c. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima kabupaten/kota untuk desa paling sedikit 10% (sepuluh persen), yang dibagi kesetiap desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa.
- d. Bantuan keuangan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan.
- e. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.
- f. Hasil dari gotong royong.
- g. Hasil dari swadaya dan partisipasi masyarakat.
- h. Lain-lain pendapatan desa yang sah, yang terdiri dari:
 1. Pelayanan surat menyurat: Pengantar pembuatan KTP, pembuatan keterangan domisili, registrasi surat keterangan lahir, mati, datang dan pindah, surat pengantar keterangan pembuatan SKCK, pengantar pembuatan ijin keramaian, surat pengantar IMB, surat keterangan jemaah haji, pelayanan jual beli/potong hewan ternak, registrasi dan pelayanan jasa pertanahan.
 2. Pungutan/iuran lainnya: Pungutan terhadap perusahaan/toko/warung (pengolahan kayu, penggilingan padi, warung besar dan warung kecil, angkutan kendaraan).

Pemerintah desa wajib mengelola keuangan desa secara transparan, akuntabilitas, partisipatif serta dilakukannya dengan tertib dan disiplin. Transparan artinya dikelola secara terbuka, akuntabilitas artinya dipertanggungjawabkan secara legal, dan partisipatif artinya melibatkan masyarakat dalam penyusunannya. Di samping itu, keuangan desa harus dibukukan dalam sistem pembukuan yang benar sesuai dengan kaidah sistem akuntansi keuangan pemerintahan.

Sistem pengelolaan keuangan desa mengikuti sistem anggaran nasional dan daerah, yaitu mulai 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Kepala desa sebagai kepala pemerintah desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan desa yang dipisahkan. Oleh karena itu, kepala desa mempunyai kewenangan:

- a. Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDesa;
- b. Menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang desa;
- c. Menetapkan bendahara desa;
- d. Menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa; dan
- e. Menetapkan petugas yang melakukan pengelolaan barang milik desa.

Setiap pengeluaran belanja atas beban APBDesa harus didukung dengan bukti yang lengkap dan sah. Bukti harus mendapat pengesahan dari sekretaris desa atas kebenaran material yang timbul dari penggunaan bukti dimaksud. Pengeluaran kas desa yang mengakibatkan beban APBDesa tidak dapat dilakukan sebelum rancangan peraturan desa tentang APBDesa ditetapkan menjadi peraturan desa.

Pengeluaran kas desa tidak termasuk belanja desa yang bersifat mengikat dan belanja desa yang bersifat wajib yang ditetapkan dalam peraturan kepala desa. Bendahara desa sebagai wajib pungut pajak penghasilan (PPh) dan pajak lainnya wajib menyetorkan seluruh penerimaan potongan dan pajak yang dipungutnya ke rekening kas negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

D.2. Asas-asas Pengelolaan Keuangan Desa

Anggaran belanja dan pendapatan desa adalah rencana keuangan desa dalam satu tahun yang memuat perkiraan pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan, dan rencana pembiayaan yang dibahas dan di setujui bersama oleh pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa, dan ditetapkan dengan peraturan desa. Penyelenggara pemerintahan desa yang outputnya berupa pelayanan publik, pembangunan, dan perlindungan masyarakat harus disusun perencanaannya setiap tahun dan dituangkan dalam APBDesa. Dalam APBDesa inilah terlihat apa yang akan dikerjakan pemerintah desa dalam satu tahun perjalanan.

Pemerintah desa wajib membuat APBDesa. Melalui APBDesa kebijakan desa yang dijabarkan dalam berbagai program dan kegiatan sudah ditentukan anggarannya. Dengan demikian, kegiatan pemerintah desa berupa pemberian pelayanan, pembangunan, dan perlindungan kepada warga dalam tahun berjalan sudah dirancang anggarannya sehingga sudah dipastikan dapat dilaksanakan. Tanpa APBDesa, pemerintah desa tidak dapat melaksanakan program dan kegiatan pelayanan publik.

Untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pengelolaan keuangan desa diperlukan sejumlah asas atau prinsip – prinsip dimaksud adalah:⁶⁶

1. Asas kesatuan, yaitu asas atau prinsip yang menghendaki agar semua pendapatan dan belanja desa ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran desa
2. Asas universalitas yaitu asas atau prinsip yang mengharuskan agar setiap transaksi keuangan desa ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran desa.
3. Asas tahunan yaitu asas atau prinsip yang membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun anggaran.
4. Asas spesialitas yaitu asas atau prinsip yang mewajibkan agar setiap kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.
5. Asas akuntabilitas, yang berorientasi pada hasil yaitu asas atau prinsip yang menentukan bahwa setiap kegiatan pengelolaan keuangan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
6. Asas proporsionalitas yaitu asas atau prinsip yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam pengelolaan keuangan desa.
7. Asas profesionalitas yaitu asas atau prinsip yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
8. Asas keterbukaan yaitu asas atau prinsip yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar,

⁶⁶ Chabib Soleh Dan Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan Desa*, Fokusmedia, Bandung, 2015. Hal 7

jujur dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan desa dengan tetap memperhatikan perlindungan terhadap hak pribadi dan golongan.

9. Asas pemeriksaan keuangan oleh BPK yang bebas dan mandiri, yaitu asas atau prinsip yang memberikan kebebasan bagi BPK untuk melakukan pemeriksaan keuangan desa dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun.
10. Asas *value for money* yaitu asas atau prinsip yang menekankan bahwa dalam pengelolaan keuangan desa harus dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif.
11. Asas kejujuran yaitu asas atau prinsip yang menekankan bahwa dalam pengelolaan dana public (termasuk APB Desa) harus dipercayakan kepada aparat yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi sehingga potensi munculnya praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dapat diminimalkan.
12. Asas pengendalian yaitu asas atau prinsip yang menghendaki dilakukannya monitoring terhadap penerimaan maupun pengeluaran anggaran pendapatan dan belanja desa (APB Desa) sehingga bila terjadi selisih (varians) dapat segera dicari penyebab timbulnya selisih tersebut.
13. Asas ketertiban dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan , yaitu asas atau prinsip mengharuskan bahwa dalam pengelolaan keuangan desa wajib berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.
14. Asas pertanggungjawaban, yaitu asas atau prinsip yang mewajibkan kepada penerima amanah atau penerima mandate untuk mempertanggung jawabkan pengelolaan dan pengendalian

sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

15. Asas keadilan yaitu asas atau prinsip yang menekankan perlu keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan objektif.
16. Asas kepatutan yaitu asas atau prinsip yang menekankan adanya suatu sikap dan tindakan yang wajar dan proporsional.
17. Asas manfaat untuk masyarakat, yaitu asas atau prinsip yang mengharuskan bahwa keuangan desa wajib digunakan atau diutamakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat desa.

Berbagai asas atau prinsip pengelolaan keuangan tersebut perlu dijadikan pedoman dalam mengelola keuangan desa, agar dana yang jumlahnya sangat terbatas itu dapat dipergunakan secara efektif, efisien, ekonomis, dan berkeadilan. Secara efektif maksudnya bahwa pengelolaan keuangan desa tersebut harus dapat mencapai tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, secara efisien, maksudnya bahwa pengelolaan keuangan dimaksud dapat menghasilkan perbandingan terbaik antara masukan dan keluarannya.

Sedangkan secara ekonomis maksudnya bahwa pengelolaan keuangan tersebut dapat menghasilkan perbandingan terbaik antara masukan dan nilai ataupun secara berkeadilan, maksudnya bahwa pengelolaan keuangan tersebut harus dapat memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat.

Dalam rangka perencanaan pembangunan nasional, pemerintah daerah harus memperhatikan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat dan struktur tata pemerintahan. Tujuan dan sasaran pembangunan harus

memperhatikan permasalahan yang menjadi lingkup nasional maupun amanat pembangunan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Alokasi sumber daya daerah harus mendukung penyelesaian masalah nasional disamping menjadi masalah yang ada di daerah masing-masing.

