

BAB II
TINJAUAN UMUM TENTANG DESA, PEMERINTAHAN DESA DAN
KEUANGAN DESA

A. Tinjauan Umum Tentang Desa

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara kesatuan republik indonesia. Hal ini sesuai dengan pengertian yang dimaksudkan dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (UU Nomor 6 Tahun 2014). Adapun menurut Mashuri Maschab,²⁹ Pengertian desa terdiri dari tiga penafsiran atau pengertian. Pertama, pengertian secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan, dimana di antara mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak bergantung kepada kebaikan-kebaikan pada alam. Dalam pengertian sosiologis tersebut, desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup secara sederhana, pada umumnya hidup dari sektor

²⁹ Mashuri Mashab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, Cetakan I, PolGov, Fisipol UGM, Yogyakarta, 2013, hlm. 1-2

pertanian, memiliki ikatan sosial dan adat atau tradisi yang masih kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah dan lain sebagainya.

Sedangkan yang kedua, pengertian secara ekonomi, desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam disekitarnya. Dalam pengertian yang kedua ini, desa merupakan satu lingkungan ekonomi, dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Adapun yang ketiga, pengertian secara politik, dimana desa sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara. Dalam pengertian yang ketiga ini desa sering dirumuskan sebagai “suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri”.

Pengertian diatas dapat diartikan bahwa desa terdiri dari pengertian secara sosiologis, pengertian secara ekonomi dan pengertian secara politik. Terkait dengan pengertian secara politik bahwa desa adalah organisasi suatu pemerintahan yang memiliki kewenangan tertentu dalam suatu negara. Pengertian semacam ini menjadikan desa adalah suatu kesatuan yang menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Oleh karena itu pengertian secara politik adalah suatu unsur yang sangat penting untuk menjalankan pemerintahan yang ada di desa.

Istilah “Desa” secara etimologi berasal dari kata “swadesi” Bahasa sansekerta berarti wilayah, tempat, atau bagian yang mandiri dan otonom. Istilah desa sendiri sangat beragam di berbagai tempat di Indonesia. Desa hanya dipakai dalam masyarakat pulau Jawa Madura dan Bali. Sedangkan masyarakat Aceh menggunakan nama gampong atau

meunasah, masyarakat Batak menyebutnya dengan Kuta atau Huta, di daerah Minangkabau disebut dengan Nagari, Dusun, atau Marga di Sumatera Selatan.³⁰

Kata “desa tersebut kemudian dalam Bahasa Jawa dipelintir menjadi kata “ndeso” untuk menyebut orang-orang atau penduduk yang berada di”udik ” atau “pedalaman” atau yang mempunyai sifat kampungan. Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia kata “desa” diartikan sebagai kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai system pemerintahan sendiri.³¹

Dilihat dari ciri-cirinya Desa mempunyai beberapa ciri-ciri salah satunya adalah sebuah desa pada umumnya berlokasi atau terletak di dekat pusat wilayah untuk dapat diolah atau wilayah untuk dapat dijadikan tempat untuk usaha tani. Hal tersebut dapat terlihat dalam wilayah itu mayoritas penduduk bekerja untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sebagai petani.³²

Selain itu, desa jug memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan kata lain desa memiliki otonomi desa. Widjaja menyebutkan bahwa otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah, sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki desa tersebut.³³ Sebagai konsekuensi logis jika adanya kewenangan dan tuntutan dari pelaksanaan otonomi desa adalah tersedianya dana yang cukup untuk mengurus seluruh aspek cakupan desa. Sejalan dengaaan C. W. Vander

³⁰ Yunani Hasjimzoem, *Dinamika Hukum Pemerinthn Desa, fiat justisia Jurnal Ilmu Hukum*. Volume 8 No, hlm. 463.

³¹ *Ibid.* hlm. 464.

³² Suhartono dkk, *Parlemen Desa (Dinamika DPR Kalurahan Dan DPRK Gotong-royong)*, Cetakan Pertama, Laperu Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hlm. 16.

³³ Widjaja HAW, *Op.Cit*, hlm. 165.

Potyang memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).³⁴

Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata Bahasa Yunani, yakni *autos* yang berartisentdiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi itu sendiri mempunyai makna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsep otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan perundang-undangan), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).³⁵

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Kawasan Pedesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat

³⁴ Nimatul Huda, *Op, Cit*, hlm 47, Dikutip dari M.Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Sekertariat Jendral & Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 161.

³⁵ M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Sekertariat Jendral & Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 161.

pemukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.³⁶

Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota. Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat. Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa, penataan tersebut bertujuan:

- a. Mewujudkan efektifitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa
- b. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa
- c. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik
- d. Meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa. Atau
- e. Meningkatkan daya saing Desa.

Sedangkan tugas pembantu dari pemerintah, pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten kepada desa harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia (pasal 100). Pemerintah desa berhak menolak pelaksanaan Tugas Pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.³⁷

Pada dasarnya, tujuan pembentukan desa itu sendiri adalah untuk meningkatkan kemampuan penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna dan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan pembangunan. Dalam menciptakan pembangunan hingga ditingkat akar rumput, maka terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk pemebentukan desa yakni : *Pertama*, faktor penduduk, minimal 2500 jiwa atau 500 kepala keluarga, *kedua*, faktor luas terjangkaunya dalam pelayanan dan pembinaan masyarakat, *ketiga*, faktor letak yang

³⁶ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

³⁷ Nimatul Huda, *Op.Cit*, hlm 179.

memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi antara dusun, *keempat*, faktor sarana prasarana, tersediannya sarana perhubungan, peasaran sosial, produksi, dan sarana pemerintah desa, *kelima*, faktor sosial budaya, adanya kerukunan hidup beragam dan kehidupan bermasyarakat dalam hubungan adat istiadat, *keenam*, faktor kehidupan masyarakat, yaitu tempat untuk keperluan mata pencaharian masyarakat.

Pada era ini Desa telah mengalami sejumlah perubahan dari awal terbentuknya desa itu sendiri dengan sedikit bergesernya kebiasaan yang ada dalam masyarakat desa. Perubahan tersebut diakibatkan oleh adanya pengaruh dari luar desa (pengaruh eksternal) yang mendorong adanya perubahan sosial dalam kehidupan bermasyarakat.³⁸

Desa digambarkan sebagai bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan yang saling mengenal antara masyarakat yang satu dengan yang lainnya, corak kehidupan mereka relative homogen serta banyak bergantung pada alam, mempunyai sifat sederhana dengan ikatan sosial dan adat serta tradisi yang kuat.³⁹ Desa dipandang sebagai suatu pemerintahan terendah di Indonesia atau kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai identitas dan etnitas yang berbeda-beda, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa atau memiliki wewenang mengadakan pemerintahan sendiri serta mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Desa merupakan embrio bagi terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia.⁴⁰

Desa adalah suatu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai system pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang Kepala Desa) atau desa

³⁸ Suhartono dkk. *Op. Cit.* hlm. 17.

³⁹ Didik Sukrion. *Pembharuan Hukum Pemerintah Desa*. Setara Press Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kejuruhan Malang, Malang, 2010. hlm.2.

⁴⁰ *Ibid.*

merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan. H.A.W. Widjaja berpendapat bahwa Desa merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran mengenai Pemerintahan Desa merupakan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.⁴¹ Adapun menurut Khaeril, dalam Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan menyebutkan bahwa Visi *founding father* tentang desa adalah, terwujudnya desa yang makmur, aman, tertib, sentosa, guyub, modern dan demokratis. Sedangkan misinya adalah menarik desa dalam sistem pemerintahan formal, tidak membiarkan desa tetap berada di luar sistem sebagaimana pemerintahan kolonial memperlakukan desa. Strateginya adalah menjadikan desa sebagai daerah otonom melalui penyelidikan, penataan ulang dan pembinaan yang sungguh-sungguh.⁴²

Oleh karena itu Desa merupakan suatu komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Dengan pemahaman bahwa desa mempunyai kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat sesuai dengan kondisi lingkungan dan sosial budaya setempat, maka dari itu posisi Desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga Desa memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggara Otonomi Daerah. Karena dengan Otonomi Desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan Otonomi Daerah. Dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 pasal 5 mengatur bahwa Desa Berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota. Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat.

1. Dasar Hukum Berdirinya Desa

⁴¹ Prof. Drs. Widjaja, HAW, *Op.Cit*, hlm.3

⁴² Khaeril Anwar, “*Kajian Hukum dan Keadilan*”, 2015, Jurnal IUS (2015). Vol III Nomor 8. 21 juni 2018. Hlm. 208.

Desa menurut [Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa](#) (“UU 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.⁴³

Adapun dalam peraturan perundang-undangan organik, desa diatur dalam berbagai macam aturan yang disesuaikan dengan setiap masa pemerintahan. Pada awal kemerdekaan hingga orde lama peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa dimuat dalam undang-undang nomor 22 tahun 1948 tentang pemerintahan daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 pasal 1 ayat (1), menjelaskan bahwa, Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, yakni, Provinsi, Kabupaten, dan Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kemudian dalam ayat (2) menyatakan bahwa, “Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat Provinsi, Kabupaten, atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.” Dengan melihat ketentuan ini, maka daerah Negara Republik Indonesia hanya mempunyai daerah-daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, di luar itu tidak ada lagi daerah Negara Republik Indonesia yang mempunyai daerah kedudukan (status) lain.⁴⁴

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa, wilayah Republik Indonesia dibagi dalam

⁴³ Pasal 1 angka 1 UU Desa

⁴⁴ Nimatul Huda, *Op.Cit*, hlm. 179.

daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya tiga tingkat yang derajatnya dari atas kebawah adalah sebagai berikut: a. Daerah Tingkat ke I, termasuk kotapraja Jakarta Raya, b. Daerah Tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan c. Daerah Tingkat ke III.

Mengenai pembentukan Daerah Tingkat III, menurut UU No. 1 Tahun 1957, harus dilakukan secara hati-hati, karena daerah itu merupakan batu dasar pertama dari susunan negara, sehingga harus diselenggarakan secara tepat pula karena daerah itu bertalian dengan masyarakat hukum Indonesia yang coraknya beragam, yang sulit sembarangan untuk dibikin menurut satu model.⁴⁵

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 juga menjelaskan tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terbentuknya Daerah Tingkat III ditetapkan pada awal September 1965, Partai komunis Indonesia (PKI) sudah melakukan sosialisasi dan konsolidasi kepada para elit desa terutama perangkat pemerintah desa. Seperti diketahui bahwa pembentukan Daerah Tingkat III sebagaimana ditentukan UU No.18 Tahun 1965 dilakukan diantaranya dengan cara penggabungan beberapa desa menjadi sebuah Desapraja, dan Desapraja inilah yang nanti akan menjadi Daerah Tingkat III. Sosialisasi dan konsolidasi tersebut dilakukan dengan maksud agar pada saat ketentuan undang-undang itu dilaksanakan, mereka sudah siap untuk mengisi jabatan-jabatan dalam struktur pemerintahan Desa praja dan badan Musyawarah Desapraja yang diangkat melalui proses pemilihan. Akibatnya, sebagian besar pengurus Persatuan Pamong Desa Indonesia baik

⁴⁵ Rochmat Soemitro, *Peraturan Perundang-Undangan tentang Pemerintahan Daerah Dari Tahun 1945 s/d 1983*, eresco-Tarate, Jakarta-Bandung, 1983, hlm 126-127.

di tingkat pusat maupun daerah pada waktu terjadinya pemberontakan Gestapu/PKI pada tahun 1965 adalah orang-orang PKI atau berada dibawah pengaruh PKI.⁴⁶

Sedangkan di era Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, dimaksud untuk menggantikan semua peraturan perundang-undangan mengenai tata pedesaan yang masih mengandung sifat-sifat colonial feudal yang masih berlaku. Maka semua peraturan mengenai Pemerintahan Desa yang ada sebelum itu dicabut, yaitu :⁴⁷

1. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Jawa en Madura* (S 1906 No.83) berikut semua perubahan dan tambahannya.
2. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* (S 1983 No. 490) berhubungan dengan S 1938 No. 681)
3. *Reglement op de verkiezing, de schorsing en het ontslag van de hoofden der Inlandsche Gemeente Ordonnantie op Java en Madoera* (S 1970 No. 212) berikut segala perubahan dan tambahannya.

Lebih lanjut penjelasan Umum mengenai UU No. 19 Tahun 1965 menegaskan bahwa kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah mempunyai sejarah ribuan tahun ini, di masa penderitaan jajahan ternyata mempunyai daya tahan yang kuat dan selama peperangan colonial telah mempunyai jasa-jasa yang bernilai tinggi. Untuk masa depan dapat diharapkan bahwa kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat itu akan mempunyai peranan penting pula dalam menyelesaikan dan menjcapai tujuan revolusi, mengingat bahwa bagian terbesar dari pada tenaga-tenaga pokok revolusi sebgaimana dinyatakan

⁴⁶ Mashuri Mashab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, PolGov, Yogyakarta, 2013, hlm. 98.

⁴⁷ The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok pemerintahan Daerah Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, Supersukses, Yogyakarta, 1982, hlm. 112-113

dalam Manifesto Politik, terdapat di dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum tersebut.⁴⁸

2 Pembentukan Desa

Pembentukan desa merupakan salah satu bentuk kegiatan penataan desa yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.⁴⁹ Penataan desa tersebut terdiri dari,⁵⁰ a) pembentukan, b) penghapusan, c) penggabungan, d) perubahan status, e) penetapan Desa. Pembentukan Desa merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada.⁵¹

Pembentukan Desa dapat berupa:⁵²

- a. Pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih;
- b. Penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa; atau
- c. Penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.

Pemerintah dapat memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional.⁵³

3 Syarat-Syarat Pembentukan Desa

Pembentukan Desa harus memenuhi syarat:⁵⁴

- a) Batas usia Desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan;
- b) Jumlah penduduk, yaitu:
 1. wilayah Jawa paling sedikit 6.000 jiwa atau 1.200 kepala keluarga;

⁴⁸ Nimatul Huda, *Op.Cit*, hlm. 133-134.

⁴⁹ Pasal 7 ayat (4) huruf a jo. Pasal 7 ayat (1) UU Desa

⁵⁰ Pasal 7 ayat (4) UU Desa

⁵¹ Pasal 8 ayat (1) UU Des

⁵² Penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU Desa

⁵³ Pasal 13 UU Desa

⁵⁴ Pasal 8 ayat (3) UU Desa

2. wilayah Bali paling sedikit 5.000 jiwa atau 1.000 kepala keluarga;
 3. wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 jiwa atau 800 kepala keluarga;
 4. wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 jiwa atau 600 kepala keluarga;
 5. wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 jiwa atau 500 kepala keluarga;
 6. wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 jiwa atau 400 kepala keluarga;
 7. wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 jiwa atau 300 kepala keluarga;
 8. wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling sedikit 1.000 jiwa atau 200 kepala keluarga; dan
 9. wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 jiwa atau 100 kepala keluarga.
- c) wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antarwilayah;
 - d) sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat Desa;
 - e) memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;
 - f) batas wilayah Desa yang dinyatakan dalam bentuk peta Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/ Walikota;
 - g) sarana dan prasarana bagi Pemerintahan Desa dan pelayanan publik; dan

h) tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat Pemerintah Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4 Kewenangan Desa

Salah satu bagian strategis yang harus dikawal sebagai implementasi UU Desa adalah terkait kewenangan Desa. Sebab, implementasi kewenangan Desa merupakan kunci bagi pengembangan prakarsa Desa (Pemerintah Desa dan masyarakat Desa) dalam menyelenggarakan Pembangunan Desa. Melalui kewenangannya tersebut, Desa mengatur dan mengurus dalam mengelola potensi dan aset Desa, mengembangkan inisiatif warga atau masyarakat Desa, mengelola keuangan Desa, dan seterusnya. Dalam konteks itulah pendampingan seperti diamanatkan UU Desa dibutuhkan. Pendampingan ditujukan untuk mengembangkan Desa dalam mengelola kewenangannya. Bagaimanapun, implementasi UU Desa dengan segenap pengaturannya dilakukan setahap demi setahap. Pendampingan dilakukan agar dalam proses awal implementasi UU Desa, semangat pemberdayaan, pembelajaran, dan pembangunan Desa dapat berlangsung dengan baik. Untuk kepentingan itu, buku kecil ini diadakan, yakni sebagai bacaan tambahan bagi para pendamping dalam menjalankan tugas-tugasnya di Desa.

Desa memiliki kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Hal ini diperjelas dalam Pasal 33 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014, bahwa kewenangan desa meliputi:⁵⁵

⁵⁵ Pasal 33 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Desa

- a) Kewenangan berdasarkan hak asal-usul
- b) Kewenangan lokal bersekala Desa
- c) Kewenangan yang di tugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/atau kota
- d) Kewenangan lain yang di tugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/atau kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan adat istiadat Desa. Penyelenggaraan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal bersekala desa didanai oleh APBDesa. Penyelenggaraan kewenangan lokal bersekala desa selain didanai oleh APBDesa, juga dapat di danai oleh APBN dan APBD. Penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh pemerintah didanai oleh APBN yang dialokasikan pada bagian anggaran kementerian/lembaga dan disalurkan melalui satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota. Penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh pemerintah daerah didanai oleh APBD.⁵⁶ Kewenangan Desa meliputi, a) Kewenangan berdasarkan hak asal usul, b) Kewenangan lokal bersekala Desa, c) Kewenangan yang di tugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, d) Kewenangan lain yang di tugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁵⁶Nimatul Huda, *Op.Cit*, hlm. 215.

B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Desa

1. Konsep Pemerintahan Desa

Keberadaan Desa telah dikenal lama dalam suatu tatanan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum Indonesia merdeka. Masyarakat di Indonesia secara turun temurun hidup dalam suatu kelompok masyarakat yang disebut dengan Desa. Desa secara etimologi berasal dari Bahasa sansekerta, deca yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran. Dari prespektif geografis, desa atau *village* diartikan sebagai *a group of house and shops in a country area, smaller than a town*. Desa, menurut definisi secara universa adalah sebuah aglomerasi pemukiman di area perdesaan. Di Indonesia istilah desa adalah pembagaian wilayah administrative di Indonesia di bawah distrik yang dipimpin oleh kepala Desa, sedangkan di jawa tengah, suku jawa disebut dengan lurah atau kepala desa.

Pemerintahan desa merupakan bagian dari pemerintahan nasional yang penyelenggaraanya di tujukan pada pedesaan. Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Pemerintahan Daerah berlaku kebijakan pemerintah desa dengan Undang-Undang Pemerintahan Desa Nomor 5 Tahun 1979 yang menyatakan bahwa desa adalah suatu wilayah yang di tempati oleh sejumlah penduduk oleh kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hokum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Keasatuan Republik Indonesia.⁵⁷ Rumusan tersebut memuat konsep hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, namun juga di sebutkan bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan terendah di bawah camat.

2. Pemerintah Desa

⁵⁷ Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang pemerintahan Desa

Pemerintah Desa atau disebut juga Pemdes adalah lembaga pemerintah yang bertugas mengelola wilayah tingkat desa. Lembaga ini diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun [2005](#) tentang pemerintahan desa yang diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan pasal 216 ayat (1) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Pemimpin pemerintah desa, seperti tertuang dalam paragraf 2 pasal 14 ayat (1), adalah kepala desa yang bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Penjelasan pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*zelfbesturende landschappen*” dan “*volksgeemenschappen*”, seperti desa di Jawa dan Bali, *nigari* di Minangkabau, *dusun* dan *marga* di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut”. Oleh karena itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵⁸

Bagian Kedua Pemerintahan Desa. Dalam pasal 202 mengatakan, 1) Pemerintah desa terdiri dari atas kepala desa dan perangkat desa. 2) Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. 3) Sekretaris desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Penjelasan Pasal 202 UU Nomor 32 Tahun 2004 ini menyatakan dalam, *ayat (1) Desa yang dimaksud dalam*

⁵⁸ Nimatul Huda, *Op.Cit*, hlm. 209-210.

ketentuan ini termasuk antara lain Nagari di Sumatra Barat, Gampong di provinsi NAD. Lembaga di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, Negeri di Maluku. Ayat (2) yang dimaksud dengan “Perangkat Desa lainnya” dalam ketentuan ini adalah perangkat pembantu Kepala Desa yang terdiri dari, Sekertariat Desa, pelaksanaan teknis lapangan seperti kepala urusan, dan unsur kewilayahan seperti kepala dusun atau dengan sebutan lain. Ayat (3) sekretaris desa yang ada selama ini yang bykan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁵⁹

Secara singkat dapat disimpulkan bahwa Unsur-unsur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa meliputi beberapa bagian berikut ini :⁶⁰

- 1) Kepala Desa;
- 2) Perangkat Desa, yang terdiri atas: Sekretaris Desa;
 - a. Sekretaris Desa;
 - b. Pelaksana Kewilayahan; dan
 - c. Pelaksana Teknis.
- 3) Terakhir adalah Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, sedangkan Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat lainnya, yaitu sekretariat desa, pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan, yang jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya setempat.

⁵⁹ Sarman, Mohamad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta, 2011. hlm. 287-288.

⁶⁰ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, 2016, hlm.144.

Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, antara lain pengaturan kehidupan masyarakat sesuai dengan kewenangan desa seperti, pembuatan peraturan desa, pembentukan lembaga kemasyarakatan, pembentukan Badan Usaha Milik Desa, dan kerja sama antar desa, urusan *pembangunan*, antara lain pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana prasarana fasilitas umum desa seperti, jalan desa, jembatan desa, irigasi desa, pasar desa, dan urusan *kemasyarakatan*, yang meliputi pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti, bidang kesehatan, pendidikan serta adat istiadat.

3. Tujuan Pemerintahan Desa

Menurut Widjaja, dalam menjelaskan fungsi dan tugasnya Pemerintahan Desa memiliki beberapa tujuan yang harus di penuhi diantaranya:⁶¹

- a) Penyeragaman Pemerintah Desa
- b) Belum terlaksana sepenuhnya, masih berkisar pada sumbangan-sumbangan desa.
- c) Memperkuat Pemerintahan Desa
- d) Mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan.

Pembangunan digerakan dari “atas” bukan dari “bawah”.

- e) Masyarakat digerakan secara mobilisasi
- f) Penyelenggaraan administrasi desa yang makin meluas dan efektif masih jauh dari yang diharapkan khususnya sumber daya manusia (SDM).
- g) Memberikan arah perkembangan dan kemajuan masyarakat (ketahanan masyarakat desa).

⁶¹Widjaja HAW, *Otonomi Desa, Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
hlm. 14-15.

4. Urusan Pemerintah yang Menjadi Kewenangan Desa

Menurut Rozali, dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa ialah:⁶²

- a) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa
- b) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota, yang diserahkan pengaturannya kepada desa
- c) Tugas pembantuan dari pemerintahan pusat, pemerintahan provinsi, pemerintahan kabupaten/kota
- d) Urusan pemerintahan lainnya, yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa

5. Kepala Desa

Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain merupakan kepala Pemerintahan Desa/Desa Adat yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat.

Selain itu kepala desa mempunyai tugas dan kewajiban yang harus dijalankan yang meliputi, (1) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa, (2) Membina kehidupan masyarakatan desa, (3) membina perekonomian desa, (4) memelihara ketentraman dan ketertiban desa, (5) mendamaikan perselisihan masyarakat di desa dan, (6) Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjukan kuasa hukumnya. Dalam mendamaikan perselisihan masyarakat di desa, kepala desa dapat dibantu oleh lembaga

⁶² Abdullah Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas "Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung"*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta: hlm. 170.

adat desa. segala perselisihan yang telah didamaikan oleh Kepala Desa bersifat mengikat terhadap pihak-pihak yang berselisih. Adapun dalam melaksanakan tugas dan kewajiban kepala desa, sebagaimana dimaksud dalam pasal 101, Kepala Desa (a) bertanggungjawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa; (b) menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati. Penjelasan huruf (b) menyatakan Laporan Kepala Desa disampaikan kepada Bupati dengan tebusan kepada camat.⁶³

Adapun dalam UU No 6 Tahun 2014 pada Pasal 26 ayat (1) Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa berwenang :⁶⁴

- a. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- b. mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
- c. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa
- d. menetapkan Peraturan Desamenetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
- e. membina kehidupan masyarakat Desa
- f. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa
- g. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa
- h. mengembangkan sumber pendapatan Desa

⁶³ Nimatul Huda, *Op.Cit.* hlm. 179.

⁶⁴ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 *Tentang Desa*

- i. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa
- j. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Kepala Desa berhak:

- a. Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa.
- b. Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa.
- c. Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan.
- d. Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan.
- e. Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada Perangkat Desa.
- f. Kewenangan, hak, Kewajiban Kepala Desa masih dibebani sebuah kewajiban kepada pemerintahan Kabupaten/Kota, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 27 Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib:
 - g. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;
 - h. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;
 - i. memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
 - j. memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Adapun Peran Kepala Desa yang berkaitan dengan APBDesa antara lain membahas dan menyetujui Raperdes APBDesa, membahas perubahan APBDesa dan pertanggung jawaban bersama BPD. Selain itu Kepala Desa juga mempunyai peran untuk menetapkan Perdes APBDesa, mensosialisasikan perdes APBDesa, perubahan APBDesa dan pertanggung jawaban APBDesa, menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDesa dan kebijakan tentang pengelolaan barang desa. Kepala desa juga yang berhak menetapkan bendahara desa dan menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan serta menetapkan petugas yang melakukan pengelolaan barang milik desa.⁶⁵

Sedangkan Sekretaris Desa berperan menyusun RKA, menyusun draf Raperdes APBDesa, Perubahan APBDesa dan Pertanggung jawaban pelaksanaan APBDesa. Sekretaris Desa juga bertugas menyusun DPA, menyusun Rancangan Keputusan Kepala Desa tentang Pelaksanaan Peraturan Desa tentang APBDesa dan Perubahan APBDesa serta mendokumentasikan proses penyusunan APBDesa, Perubahan APBDesa dan Pertanggungjawaban APBDesa.

6. Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari 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.⁶⁶

⁶⁵ https://www.kompasiana.com/berdesa/peran-kepala-desa-dalam-penyusunan-apbdesa_56b0fb501493739c0a9e9e98, diakses pada tanggal 25 juni 2018.

⁶⁶ Nimatul Huda, *Op. Cit*, hlm.215.

Badan permusyawaratan Desa merupakan badan permusyawaratan di tingkat Desa yang turut membahas dan menyepakati segala ketentuan atau kebijakan yang diselenggarakan Pemerintah Desa. dalam upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat Desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Desa dan/atau Badan Permasyarakatan Desa memfasilitasi penyelenggaraan musyawarah Desa.⁶⁷

Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah forum musyawarah atau Badan Permasyarakatan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur-unsur masyarakat⁶⁸ yang diselenggarakan oleh Badan Permasyarakatan Desa untuk memmusyawarahkan dan menyepakati hal-hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Musyawarah Desa merupakan forum pertemuan dari seluruh tokoh atau elemen-elemen yang berkepentingan didalam Desa, termasuk masyarakatnya, dalam hal menggariskan yang dianggap penting yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan juga menyangkut kebutuhan masyarakat Desa. Hasil ini menjadi pegangan bagi perangkat pemerintah desa dan lembaga lain dalam pelaksanaan tugasnya.

Hasil musyawarah Desa dalam bentuk kesepakatan yang dituangkan dalam keputusan hasil musyawarah akan dijadikan dasar oleh Badan Permasyarakatan Desa. Karena dalam hal ini harus bersifat strategis yang dimaksudkan meliputi : a) Penataan Desa;⁶⁹ b) Perencanaan Desa, c) Kerja sama Desa, d) Rencana investasi yang masuk ke Desa, e) pembentukan Badan Usaha Milik Desa, f) penambahan dan pelepasan asset Desa, dan g)

⁶⁷ *Ibid.* hlm 216.

⁶⁸ Yang dimaksud dengan „unsur masyarakat“ antara lain tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, perwakilan kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok pengrajin, kelompok perempuan dan kelompok masyarakat miskin. Lihat Penjelasan Pasal 54 ayat (1) UU no.6 Tahun 2014

⁶⁹ Dalam hal penataan Desa, Musyawarah Desa hanya memberikan pertimbangan dan masukan kepada Pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Lihat penjelasan Pasal 54 ayat (2) UU No. 6 tahun 2014

kejadian luar biasa. Musyawarah Desa dilaksanakan paling kurang sekali satu (1) tahun dan musyawarah Desa dibiayai oleh APBDesa.⁷⁰

BPD (Badan Permusyawaratan Desa) itu sendiri merupakan lembaga yang melaksanakan fungsi perwakilan Pemerintahan Desa berdasarkan representasi wilayah dan ditetapkan secara demokratis, sekaligus lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagai unsure penyelenggara. Sementara itu BPD memiliki peran tersendiri dalam proses penyusunan APBDesa, yaitu membahas bersama dalam rangka memperoleh persetujuan bersama (Pembahasan menitikberatkan pada kesesuaian dengan RKP Desa). BPD juga berperan untuk menyetujui dan menetapkan anggaran serta melakukan Pengawasan Proses Penyusunan dan Implementasi APBDesa.

Adapun peran masyarakat antara lain melakukan konsolidasi partisipan, agregasi kepentingan (mengumpulkan kepentingan yang berbeda beda), memilih preferensi (prioritas) dan melakukan monitoring dan evaluasi. Seiring dengan itu peran Bupati juga melakukan evaluasi, pembinaan dan melakukan Pengawasan.⁷¹

Pasal 55 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 menjelaskan mengenai fungsi BPD adalah membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa dan melakukan pengawasan kinerja kepala desa.⁷² Jika kita lihat dari tiga tugas ini sudah jelas BPD adalah lembaga yang memiliki kekuatan dalam dalam menyepakati peraturan desa yang akan menjadi pedoman untuk melaksanakan pembangunan desa. BPD juga memiliki kekuatan untuk menyampaikan aspirasi warga, kemudian dalam penyampaian aspirasi dilakukan melalui

⁷⁰ Lihat Pasal 54 UU No.6 Tahun 2014

⁷¹ https://www.kompasiana.com/berdesa/peran-kepala-desa-dalam-penyusunan-apbdesa_56b0fb501493739c0a9e9e98, diakses pada tanggal 26 juni 2018.

⁷² Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

beberapa tahap kerja yakni BPD harus melakukan penggalan aspirasi masyarakat, menampung aspirasi masyarakat yang disampaikan ke BPD dan mengelola aspirasi masyarakat sebagai sebuah energi positif dalam merumuskan langkah kebijakan desa. BPD juga dapat menyalurkan aspirasi dari warga desa pada Kepala desa yang kemudian dijadikan pedoman oleh kepala desa beserta jajarannya dalam melaksanakan program pembangunan desanya. Lebih baiknya BPD juga memiliki kekuatan untuk mengawasi proses pembangunan desa dalam seluruh aspek. Ini menunjukkan betapa kuatnya BDP dalam ranah politik dan sosial desa.⁷³

Lebih dari itu, Pasal 61 huruf a memberikan hak pada BPD untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa, yaitu:⁷⁴

- a) Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
- b) Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; serta
- c) Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Selain itu BPD juga berhak melaksanakan Musyawarah Desa (Musdes) pada agenda-agenda tertentu yang mengharuskan adanya Musdes, salahsatunya Musdes membahas rencana lahirnya Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Tanpa persetujuan BPD, BUMDes tak bisa melenggang dan membentuk dirinya. Sekaligus BUMDes adalah salahsatu lembaga yang bakal mengawasi jalannya proses yang berjalan pada BUMDes.

⁷³ <http://www.berdesa.com/apa-tugas-utama-bpd-ini-jawabannya/diakses-pada-tanggal-27-juni-2018>

⁷⁴ Lihat Pasal 61 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Dengan adanya UU N0. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menempatkan desa sebagai subyek bagi pembangunan di wilayahnya sendiri membuat peran BPD mutlak dan penting. Pasalnya, desa yang selama ini diposisikan sebagai obyek, kini telah menjadi subyek bagi pengembangan potensi dirinya sendiri. Oleh karena itu BPD menjadi sangat penting untuk mengawasi bagaimana dana yang ada dimanfaatkan untuk program-program yang sesuai dengan apa yang telah disusun desa sekaligus mengawasi berjalannya proses realiasi program. BPD pula yang diharapkan mampu menciptakan kepatuhan dari perangkat teknis desa agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan.

C. Tinjauan Umum Tentang Keuangan Desa

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)

Anggaran pendapatan dan belanja desa adalah pertanggungjawaban dari pemegang manajemen desa untuk memberikan informasi tentang segala aktifitas dan kegiatan desa kepada masyarakat desa pemerintah atas pengelolaan dana desa dan pelaksanaan berupa rencana-rencana program yang dibiayai dengan uang desa. Dalam APBDesa berisi pendapatan, belanja dan pembiayaan desa.⁷⁵

Dengan demikian anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) adalah instrumen penting yang sangat menentukan dalam rangka perwujudan tata pemerintahan yang baik (good governance) di tingkat desa. Tata pemerintahan yang baik, di antaranya diukur dari proses penyusunan dan pertanggungjawaban APBDesa. Memahami proses pada seluruh tahapan pengelolaan APBDesa (penyusunan, pelaksanaan, pertanggungjawaban) memberikan arti terhadap model penyelenggaraan pemerintahan desa itu sendiri.

⁷⁵ <http://www.keuangedesa.com/2017/06/pengertian-anggaran-pendapatan-dan-belanja-desa-apbdes/> diakses pada tanggal 21 maret 2018

Terkait dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Keuangan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, selanjutnya disebut APBDesa, adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Desa.

Dalam Anggaran Pendapatan Belanja Desa mempunyai beberapa fungsi utama yaitu sebagai berikut:

1. Alat perencanaan

Anggaran merupakan alat pengendali manajemen desa dalam rangka mencapai tujuan. Anggaran desa digunakan untuk merencanakan kegiatan apa saja yang dilakukan oleh desa beserta rincian biaya yang dibutuhkan dan rencana sumber pendapatan yang akan diperoleh desa. Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk:

- 1) Merumuskan tujuan dan sasaran kebijakan agar sejalan dengan visi, misi dan sasaran yang sudah ditetapkan.
- 2) Merencanakan berbagai program, kegiatan, serta sumber pendapatan.
- 3) Mengalokasikan dana untuk program dan kegiatan yang sudah disusun.
- 4) Menentukan indikator kinerja dan pencapaian strategi.

2. Alat pengendalian

Anggaran berisi perencanaan detail atas pendapatan dan pengeluaran desa, dimaksudkan dengan adanya anggaran, semua bentuk pengeluaran dan pemasukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Tanpa adanya anggaran, desa akan sulit mengendalikan pengeluaran dan pemasukan.

3. Alat kebijakan fiskal

Dengan menggunakan anggaran dapat diketahui bagaimana kebijaksanaan fiskal yang akan dijalankan desa, dengan demikian akan mudah untuk memprediksi dan mengestimasi

ekonomi dan organisasi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong kegiatan ekonomi, mengkoordinasi serta memfasilitasi kegiatan ekonomi dalam masyarakat untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi.

4. Alat koordinasi dan komunikasi

Dalam menyusun anggaran, pasti antar unit kerja akan melakukan komunikasi dan koordinasi. Dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh perangkat desa. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja di dalam pencapaian tujuan desa.

5. Alat penilaian kinerja

Perencanaan anggaran dan pelaksanaannya akan menjadi penilaian kinerja perangkat desa. Kinerja perangkat desa akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran serta pelaksanaan efisiensi anggaran. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk melakukan pengendalian dan penilaian kinerja.

6. Alat motivasi

Anggaran dapat digunakan untuk memberi motivasi kepada perangkat desa dalam bekerja secara efektif dan efisien. Dengan membuat anggaran yang tepat dan dapat melaksanakannya sesuai target dan tujuan desa, maka desa dikatakan mempunyai kinerja yang baik.

2. Sumber Pendapatan Desa dan Penghasilan Pemerintah Desa

Pendapatan Asli Desa adalah pendapatan yang berasal dari kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan skala lokal Desa. Yang dimaksud dengan "hasil usaha" termasuk juga termasuk hasil BUM Desa dan tanah bengkok. Alokasi Anggaran

Pendapatan dan Belanja Negara bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan.

Ditegaskan di dalam UU No. 6 Tahun 2014 pasal 71, keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa. Hak dan kewajiban tersebut menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan keuangan desa.

Kemudian di dalam UU. N0.6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 72 dan Ayat 1, disebutkan sumber pendapatan Desa berasal dari:

1. Pendapatan Asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa.
2. Alokasi dari APBN dalam belanja transfer ke daerah/desa;
3. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota; paling sedikit 10% dari pajak dan retribusi daerah.
4. Alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota; paling sedikit 10% dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam APBD setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.
5. Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota.
6. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
7. lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Pengalokasian dana desa merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengelolaan keuangan desa dalam APBDesa. Perlu diketahui bahwa alokasi dana desa bukan merupakan bantuan melainkan dana bagi hasil atau perimbangan antara pemerintah

kabupaten/kota dengan desa sebagai wujud dari pemenuhan hak desa untuk penyelenggaraan otonomi desa.⁷⁶ Pengelolaan keuangan desa merupakan konsekuensi logis karena hak dan kewajiban desa dapat dinilai dengan uang. Hak dan kewajiban Desa tersebut memerlukan adanya pengelolaan keuangan berdasarkan asas-asas atau prinsip-prinsip pengelolaan keuangan. Pengelolaan keuangan desa merupakan kekuasaan kepala desa sehingga kepala desa dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada perangkat desa yang ditunjuk.⁷⁷

Rozaki dkk mengemukakan bahwa kebijakan alokasi dana desa yang telah dijalankan memiliki tujuan besar yang kurang lebih sama yaitu merombak ortodoksi pemerintah kabupaten dalam memberikan kewenangan, pelayanan dan bantuan keuangan kepada pemerintahan di level bawahnya (desa). Pola kebijakan pemerinthan kabupaten yang semula dominan dan sentralisasi, melalui metode alokasi dana desa ini berubah menjadi partisipatif, responsive, dan dijalankan mealui asas desentralisasi.⁷⁸

Alokasi Dana desa merupakan bagian dari keuangan desa yang diperoleh dari bagi hasil pajak daerah dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang di terima oleh kabupaten untuk desa paling sedikit 10% (sepuluh persen). Seluruh kegiatan yang berasal dari anggaran alokasi dana desa direncanakan, dilaksanakan, dan dievaluasi secara terbuka dengan melibatkan seluruh masyarakat desa.

PP No. 60 Tahun 2014 pasal 15 ayat 1 dan 2 menyebutkan bahwa dana desa disalurkan oleh pemerintah kepada kabupaten/kota. Penyaluran dana desa dilakukan

⁷⁶ Faizatul Karimah, *Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Pemeberdayaan Masyarakat*, jurnal, hlm. 213. diakses pda tanggal 27 juni 2018

⁷⁷ Wolhof dalam Zein Zanibar. 2003. *Otonomi Desa dengan Acuan Khusus pada Desa di Provinsi Sumatera Selatan*. Jakarta: Disertasi UI. hlm. 107.

⁷⁸ Rozaki, Abdur, dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*. IRE, Yogyakarta, 2005. hlm. 120.

dengan cara pemindahan buku-an dari Rekening Kas Uum Negara (RKUN) ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD). Penyaluran dana desa dilakukan dari RKUD ke rekening desa setelah APBDesa ditetapkan. Kepala daerah harus menerbitkan peraturan bupati/walikota untuk pembagian dana desa tersebut.

Pada konteks penatausahaan, Permendagri Nomor 113 tahun 2014 menyebutkan bahwa pendapatan desa dibagi menjadi 3 kelompok yaitu:

1. Pendapatan asli desa, transfer dan pendapatan lain-lain. Pendapatan asli desa (No 1) adalah pungutan dan/atau pendapatan yang dimasukkan ke rekening desa.
2. Pendapatan desa yang bersumber dari pemerintah (baik pusat maupun kabupaten) yaitu nomor 2 sd 6 diperoleh melalui transfer antar rekening yaitu dari rekening kabupaten atau provinsi ke ke rekening kas desa.
3. Sedangkan pendapatan lain-lain adalah pendapatan yang bersumber dari hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga dan lain-lain pendapatan desa yang sah (no 6 dan 7). Keseluruhan pendapatan desa akhirnya harus tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa).

Sumber pendapatan desa selain yang berasal dari bantuan pemerintah dan pemerintah Kabupaten/Kota, UU No.6 Tahun 2014 juga membuka kesempatan bagi berkembangnya Badan Usaha Milik Desa, lembaga ini (BUMD) adalah terobosan baru yang patut diapresiasi dalam rangka pemberdayaan dan penguatan desa. Setidaknya ide ini bisa menjadi bentuk baru kepemilikan bisnis baru bagi masyarakat dan untuk mendorong proses pemerataan perekonomian sampai kedesa-desa yang selama ini terabaikan. BUM Desa harus diberdayakan dalam kerangka pemberdayaan sosial ekonomi masyarakat yang baik dengan mengedepankan partisipasi dan prakarsa masyarakat. Masyarakat tidak boleh hanya

menjadi obyek program, tetapi harus diperkuat kapasitasnya untuk turut mengawasi jalanya usaha dari BUMDesa.⁷⁹ Di dalam pasal 87 UU No.6 Tahun 2014 juga ditentukan bahwa Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang di sebut dengan BUMDesa. BUMDesa itu sendiri dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan. BUMDesa juga dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Maka dari itu pendirian BUMDesa disepakati melalui musyawarah bersama masyarakat Desa. pendirian BUMDesa ditetapkan oleh peraturan Desa.⁸⁰ Pendirian, penggabungan, atau peleburan BUMDesa serta pengelolaan BUMDesa tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian, pengurusan pengelolaan serta pembubaran BUMdesa diatur dengan Peraturan Menteri.⁸¹

D. Tinjauan Umum Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dalam Persfektif Islam

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan berkaitan dengan penganggaran (Budgeting). Penganggaran (Budgeting) menunjukkan suatu proses sejak tahap persiapan yang diperlukan sebelum dimulainya penyusunan rencana, penyusunan rencananya sendiri, implementasi dari rencana tersebut, sampai pada akhirnya tahap pengawasan itu, hasil dari kegiatan penganggaran (budgeting) adalah anggaran (anggaran).⁸²

Al-Qur'an menjelaskan bahwa, "Sesungguhnya orang yang paling baik untuk kita ambil sebagai pekerja adalah orang yang memiliki kemampuan dan terpercaya" (Al-Qur'an Surah.Al-Qasas:26). Adapun surah Al-Furqan ayat 27 menjelaskan: "Dan orang-

⁷⁹ Suroto. „Badan Usaha Desa dan Koprasi” dalam Kompas, sabtu 11 Oktober 2014, hlm. 135.

⁸⁰ Pasal 88 UU No.6 Tahun 2014

⁸¹ Lihat Pasal 141 dan 142 PP No.43 Tahun 2014.

⁸² Wahyono, Budi. 2012. *Konsep Dasa Penganggaran Anggaran Pengertian Anggaran. Pendidikan Ekonomi*. Diakses Pada Tanggal 16 Oktober 2018, Pukul 22.30.WIB

orang yang apabila membelanjakan (harta), mereka tidak berlebihan, dan tidak (pula) kikir, dan adalah (pembelanjaan itu) di tengah-tengah antara yang demikian” (Al-Qur’an.SurahAl-Furqan:27). Artinya: “dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, Padahal kamu mengetahui.” (Al-Qur’an surah Al-Baqarah, 2: 188).

Ketiga ayat diatas menjelaskan bahwa dalam melaksanakan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan baik dalam tingkat pusat, daerah atupun desa harus memiliki kriteria sebagai berikut:

- a) Bahwa pengelola dan penanggungjawab keuangan harus memiliki kemampuan dan dapat dipercaya
- b) Bahwa pengelola dan penanggungjawab keuangan tidak boleh memiliki sifat berlebihan dan kikir
- c) Bahwa pengelola dan penanggungjawab keuangan tidak mengambil hak yang bukan miliknya atau bukan haknya sendiri.

Kriteria-kriteria di atas sangat berkaitan dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang akuntabel. Terkait dengan Pemerintahan Desa bahwa pemerintahan desa adalah penyelenggara urusan pemerintah terkecil yang berkedudukan langsung dibawah kecamatan memiliki fungsi dan kewenangan. Sebagai unit pemerintahan dalam skala kecil, Pemerintah Desa mempunyai tugas yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan, dalam prespektif islam Pemerintah Desa mempunyai tugas sebagai pemegang

amanat kekuasaan yang diberikan oleh pemerintah pusat dan pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah yang seluas luasnya dalam rumah tangganya sendiri.

Pemerintah Desa memiliki kewenangan untuk menegakan kepastian hukum dan keadilan sebagaimana dalam Al-Qur'an dijelaskan dalam surat An-Nisa ayat: 58 yang berbunyi:

وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي هُوَ أَعْلَمُ بِمَا تُفْعَلُونَ
 وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي هُوَ أَعْلَمُ بِمَا تُفْعَلُونَ
 وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي هُوَ أَعْلَمُ بِمَا تُفْعَلُونَ

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.

Sebagai pelaksana amanat dari pemerintah pusat dan daerah, pemerintah desa memiliki kewenangan dan hak-hak didalam melaksanakan tugas-tugasnya, dimana masyarakat mempunyai kewajiban mematuhi Ulil Amri agar terealisasinya pelaksanaan tugas-tugas desa. Sebagaimana dalam Al-Qur'an telah dijelaskan tentang kewajiban mematuhi Ulil Amri dalam surat An-Nisa ayat: 59 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ أَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأَطِيعُوا أَرْوَاقَ الَّذِينَ آمَنُوا
 يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ أَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأَطِيعُوا أَرْوَاقَ الَّذِينَ آمَنُوا
 يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ أَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأَطِيعُوا أَرْوَاقَ الَّذِينَ آمَنُوا
 يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ أَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأَطِيعُوا أَرْوَاقَ الَّذِينَ آمَنُوا

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan

ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar

