

BAB II

TINJAUAN UMUM PEMERINTAHAN DESA

A. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Indonesia adalah sebuah negara yang berdiri dengan mengusung konsep negara kesatuan. Adanya negara kesatuan ini sudah dirumuskan oleh pendiri bangsa (*founding Fathers*) dan dicantumkan di dalam Konstitusi Republik Indonesia menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.¹ Dengan adanya penegasan bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan secara otomatis berimplikasi terhadap sistem pemerintahan, nilai- nilai kebangsaan dan sistem ketatanegaraan di Republik Indonesia.

Berbicara mengenai negara kesatuan tidak dapat dipisahkan dengan konsep kebangsaan di dalam suatu negara. Kaitannya dengan hal ini Ernest Renan melalui kuliah umumnya yang mengusung tema “*Qu’estce qu’une nation?*” (apakah bangsa itu?) di Universitas Sorbonne tahun 1882. Dalam kesempatan tersebut Renan menyampaikan bahwa bangsa itu tidak dapat disamakan dengan kesatuan manusia yang didasarkan atas kesamaan ras, bahasa, dan agama, mereka tetap merupakan satu bangsa, satu nation yaitu

¹ Lihat pasal 1 ayat 1 UUD NRI 1945.

Bangsa Perancis.² Dari sinilah muncul konsep mengenai negara kesatuan yang merupakan buah dari pengandaian bahwa semua norma dalam tantanan hukum nasional juga berlaku bagi seluruh wilayah negara dengan demikian negara kesatuan dapat disebut sebagai negara unitaris dimana tidak ada negara di dalam sebuah negara.

Dalam perspektif sejarah negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan menjadikan seluruh wilayah sebagai bagian dari satu negara. Kaitannya dengan hal ini adanya wilayah yang termasuk di dalam bagian negara kesatuan terbentuk atas daerah- daerah atau wilayah- wilayah yang kemudian diberi kekuasaan dan/atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengelola beragam kepentingan masyarakatnya. Hal inilah yang kemudian diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.³ Berbeda dengan negara Federal, dalam negara federal mengusung konsep sumber kekuasaan asli (*the origin of power*) yang terletak di daerah (negara bagian), dengan koordinasi yang longgar oleh pemerintah pusat dalam aspek- aspek hubungan luar negeri, fiskal, dan keamanan nasional sehingga dalam negara federal memiliki ciri yang sangat khas antar satu negara bagian dengan negara bagian yang lainnya.

² Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah; Kajian Politik Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm 78

³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara (Edisi Revisi)*, Cetakan Ke-5 (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm 91-92

Negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk yakni; (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi; (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah- daerah tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah- daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom.⁴

Kaitannya dengan konsep negara kesatuan ini, Indonesia adalah salah satu negara yang menganut konsep ini dan disebutkan secara tegas di dalam konstitusinya menyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.”⁵ Dengan adanya penegasan di dalam pasal 1 ayat 1 UUD NRI 1945 ini, menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah- daerah otonom bukanlah hal itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.⁶ Menurut Jimly Asshiddiqie,

⁴ Fahmi Amrusyi, “*Otonomi Dalam Negara Kesatuan*”, dalam Abdurrahman (Editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, (Jakarta : Media Sarana Press, 1987), hlm. 56.

⁵ Pasal 1 ayat 1 UUD NRI 1945

⁶ Sri Soemantri M, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1981) hlm 52 lihat pula dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusamedia, 2010) hlm 29

bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia kita adalah negara kesatuan (*unitary state*), sedangkan persatuan Indonesia adalah prinsip dasar bernegara yang harus dibangun atas dasar persatuan (*unity*), bukan kesatuan (*uniformity*). Prinsip ini dibangun, dikarenakan dalam wilayah Indonesia banyak aneka ragam warna daerah yang berbeda- beda, dengan kata lain bangunan negara kesatuan kita dibangun dengan motto Bhineka- Tunggal Ika (*unity In diversity*).⁷ Kemajemukan kondisi ini kemudian meniscayakan hasrat untuk memberikan kesempatan yang seluas- luasnya bagi daerah- daerah dan beragam masyarakat hukum untuk berkembang seluas- luasnya secara mandiri. Sebagai implikasinya dalam tatanan negara kesatuan perlu dibangun sebuah sendi pemerintahan yang didasarkan pada desentralisasi yang bertumpu pada otonomi.⁸

Namun dalam konsep negara kesatuan, dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi. Hal ini tidak dapat dipisahkan karena kedua asas ini bersifat kontinum dan saling berkaitan. Artinya, pada prinsipnya tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 62.

⁸ Bagir Manan, *Menyongsaong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001) hlm 24.

disintegrasi.⁹ Oleh karenanya dalam pengaturannya diperlukan sebuah mekanisme otonomi bagi daerah- daerah. Otonomi adalah jaminan yang diberikan oleh pemerintah pusat yang seluas- luasnya kepada daerah sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing- masing.¹⁰ Kebebasan mengatur dalam arti yang seluas- luasnya ini dijabarkan di dalam peraturan perundang- undangan yaitu

1. Pasal 1 angka (5) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang- undangan.
2. Pasal 1 huruf (h) UU No. 22 Tahun 1999 memberikan definisi bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat seseuai dengan peraturan perundang-undangan
3. Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014 memberikan definisi bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

⁹ Nimatul Huda, *Desentralisasi Asimetris Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusamedia, 2014) hlm 39

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Op. Cit*, hlm 79

Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jika diperhatikan secara seksama ketiga definisi dari masing-masing undang-undang tersebut memiliki konstruksi yang sama yaitu “kepentingan masyarakat”. Inilah yang menjadi catatan karena dengan adanya frase ini dapat memberikan tafsiran makna yang begitu luas tentang memahami otonomi daerah. Konstruksi berbeda dengan konstruksi yang ada di dalam pasal 1 huruf (c) UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintah Daerah. Dalam pasal ini menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konstruksi inilah yang memberikan gambaran secara tegas dan lugas bagaimana sejatinya memahami otonomi daerah di dalam konsepsi negara hukum.

Dari beragam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai otonomi daerah, terdapat istilah-istilah mengenai otonomi sebagai contoh : otonomi yang seluas-luasnya, otonomi riil, otonomi khusus, otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Banyaknya istilah mengenai otonomi ini berimplikasi terhadap banyaknya pemaknaan terhadap otonomi itu sendiri, sehingga dapat mengaburkan makna sejati dari otonomi itu sendiri. Sebenarnya tambahan kata sifat pada otonomi tersebut tidak begitu signifikan,

atau dengan kata lain, tanpa tambahan kata sifat otonomi selalu mengandung makna keleluasaan, sesuatu yang nyata atau riil, dan pasti sebagai konsekuensinya terdapat unsur pertanggungjawaban.¹¹ Senada dengan hal tersebut Philippus M Hadjon memberikan pandangan bahwa, dari segi konsep otonomi nyata pada dasarnya cenderung memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah tertentu. Oleh karenanya, tidak perlu makna otonomi diberikan embel- embel dengan atribut lain seperti pada masa lalu seperti otonomi riil, otonomi seluas- luasnya, otonomi nyata, dan otonomi bertanggung jawab.¹² Pemberian embel- embel tersebut bagiakan dua sisi mata uang, yang satu dapat memberikan makna dan penjabaran yang lebih luas, disisi lain dapat menimbulkan kontradiksi makna kaitannya dengan otonomi tersebut. Pada prinsipnya adalah otonomi daerah merupakan ciptaan dari pemerintah pusat namun dalam sistem pemerintahan otonomi ini dilaksanakan atas dasar pemusyawaratan rakyat daerah yang bersangkutan melalui wakil- wakil rakyat dan memungkinkan partisipasi demokrasi rakyat.

Dalam perjalanan sejarah pengaturan mengenai otonomi daerah di Indonesia mengalami pasang surut berdasarkan politik hukum dari masing masing peraturan perundang- undangan mengenai otonomi tersebut. pengaturan mengenai otonomi daerah tersebut diantaranya terdapat pada

¹¹ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009) hlm 28.

¹² *Ibid*, hlm 28-29

1. Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 1 Tahun 1945. Dalam undang-undang ini dibentuk berdasarkan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Komite Nasional Daerah. RUU ini kemudian resmi menjadi sebuah undang-undang pada tanggal 23 November 1945.¹³ Dalam ketentuan pasal 1 menyebutkan, Komite Nasional Daerah (KND) diadakan kecuali di Surakarta dan Yogyakarta, di kota berotonomi, kabupaten, dan lain daerah yang dianggap perlu oleh menteri dalam negeri. Kemudian di dalam pasal 2 menjelaskan mengenai peran dan fungsi KND dalam pemerintahan daerah. Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya. Sedangkan wewenang dari Badan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi tiga hal yaitu:¹⁴
 - a. Membuat peraturan- peraturan untuk kepentingan daerahnya (otonomi);
 - b. Membantu menjalankan peraturan- peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah dari tingkat yang lebih tinggi daripadanya (*medebewind dan self government*);

¹³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Depok: Raja Grafindo Persada, 2018) hlm 337

¹⁴ Ibid

- c. Membuat peraturan mengenai masalah yang didelegasikan oleh UU umum tetapi peraturan tersebut harus disahkan terlebih dahulu oleh pemerintah yang tingkatnya lebih tinggi (wewenang antara otonomi dan *self government*)

Saat UU No. 1 Tahun 1945 ini disahkan pelaksanaan tugas untuk mengatur dan mengurus daerah waktu itu belum ada batasan yang jelas antara pelaksanaan otonomi dengan tugas kepala daerah.

2. Pemerintah daerah menurut UU No. 22 Tahun 1948, melalui undang-undang ini Pemerintah dan DPR bermaksud melakukan penyeragaman dalam pemerintah daerah. Titik berat undang-undang ini ada pada sistem pemerintahan yang demokratis dengan menonjolkan sifat pemerintahan kolegal, dengan menempatkan komposisi Pemerintah Daerah yang terdiri atas Dewan Perwakilan rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD, DPD).¹⁵ Berdasarkan undang-undang ini Daerah diberi kewenangan untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Kewenangan ini terdiri atas Daerah Otonom dan Daerah Istimewa, yang terdiri atas tiga tingkatan yaitu Provinsi, Kabupaten/Kota Besar, dan Desa atau Kota Kecil

¹⁵ Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, (Bandung: Alumni, 1978) hlm 70.

3. UU No 1 Tahun 1957 Tentang Pokok- Pokok Pemerintahan Daerah. Berlakunya undang- undang ini wilayah negara dibagi menjadi tiga tingkatan yakni Daerah Tingkat I termasuk di dalamnya kota praja Jakarta Raya, Daerah Tingkat II, dan Daerah Tingkat III. Sebagai UU yang berinduk pada UUDS 1950, maka UU No. 1 Tahun 1957 menganut asas “otonomi yang seluas- luasnya yang diwujudkan dalam asas otonomi nyata. Ini merupakan implikasi dari asas demokrasi yang ultra demokratis dibawah UUDS 1950. Asas otonomi yang seluas- luasnya itu dapat terbaca dari ketentuan pasal 21 ayat (1) bahwa “DPR Daerah mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya, kecuali urusan yang oleh UU diserahkan kepada penguasa lain.¹⁶
4. Pemerintahan daerah menurut Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959 ditetapkan berlaku pada tanggal 7 November 1959 penpres ini dimaksudkan untuk menghapus UU No. 1 Tahun 1957. Melalui Penpres ini, presiden menginginkan agar pemerintahan daerah berjalan stabil dan efisien dengan menambahkan elemen- elemen baru di dalamnya antara lain Kepala Daerah dibantu oleh Badan Pemerintah Harian (BPH) dan DPRD yang diketuai oleh kepala daerah dan bekerja dibawah sistem demokrasi terpimpin. Menurut

¹⁶ Solly Lubis, *Otonomi Daerah*, dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984) hlm 308, Lihat Pula pada Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, *Op.Cit*, hlm 345

Penpres ini pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD. DPD dihapuskan dan diganti dengan BPH yang anggotanya hanya pembantu- pembantu kepala daerah sebagai penasihat Kepala Daerah.

5. Pemerintah Daerah berdasarkan UU No. 18 Tahun 1965, berdasarkan undang- undang ini wilayah negara dibagi dalam daerah- daerah otonom sebagaimana yang ada di dalam UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok Pokok Pemerintahan daerah, hanya saja undang- undang ini bersamaan dengan adanya gerakan politik yang terkenal dengan semboyan Nasakom. Implikasinya adalah Politik dijadikan sebagai panglima. Sehingga kondisi pemerintah daerah kala itu menggambarkan konfigurasi politik yang terjadi. Menurut undang- undang ini, Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan menempatkan Kepala Daerah sebagai figure sentral. Hal ini tampak pada adanya kewajiban pimpinan DPRD untuk mempertanggungjawabkan kegiatannya kepada Kepala Daerah.¹⁷
6. Pemerintah Daerah Menurut UU No. 5 Tahun 1974, dasar hukum adanya undang- undang ini adalah pasal 18 UUD 1945 kemudian didalam TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 ditetapkan bahwa pemberian otonomi adalah seluas- luasnya kepada daerah. Namun

¹⁷ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press) hlm 60

dalam catatan sejarah pemberian otonomi yang seluas- luasnya ini dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan demikian pemberian otonomi kepada daerah didasarkan pada prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Otonomi nyata dalam arti pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor- faktor , perhitungan- perhitungan dan tindakan atau kebijakan yang dapat menjamin daerah yang bersangkutan mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Menurut Ateng Syarifudin, jika dibandingkan dengan UU sebelumnya yaitu UU No. 5 Tahun 1974 paling sesuai dengan keadaan didaerah, dan dapat dianggap sebagai undang- undang yang paling baik , terutama jika dikaitkan dengan bentuk negara kesatuan, juga dikaitkan dengan keserasian hubungan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah.¹⁸

7. Pemerintah Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah. Undang- undang ini lahir di era reformasi. Dalam undang – undang ini menitikberatkan bahwa otonomi yang seluas- luasnya terletak pada Daerah Kabupaten/Kota sedangkan otonomi yang ada di Provinsi adalah otonomi yang terbatas. Dalam

¹⁸ Ateng Syarifudin, *Pemerintah di Daerah dan Pelaksanaannya*, (Bandung: Tarsito) hlm 11-12 dalam Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah, Op.Cit*, hlm 61

undang-undang ini memuat prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan otonomi diantaranya:¹⁹

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memerhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh di letakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap menjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonomi, dan karenanya daerah kabupaten dan daerah kota tidak adak lagi wilayah administratif. Demikian pula di kawasan khusus dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otoritas, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata berlaku peraturan daerah yang otonom.

¹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, Op.Cit* hlm 359

- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus meningkatkan peranan dan fungsi legislasi daerah, baik fungsi pengawas, fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
 - g. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi sebagai wilayah administrasi .
 - h. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.
8. Pemerintah daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004, berlakunya undang- undang ini dalam rangka untuk melakukan koreksi terhadap undang- undang sebelumnya yakni UU No. 22 Tahun 1999. Dalam pasal 4 UU No. 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa *“Daerah Provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota masing- masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.”* Akibat dari pengarturan yang demikian kepala daerah kabupaten/kota menganggap bahwa kepala daerah provinsi bukanlah atasan mereka sehingga ketika melakukan kegiatan dan program- program lain tidak perlu melakukan kordinasi terlebih dahulu. Sehingga hal ini perlu dikoreksi, spirit yang diusung oleh

UU No. 32 Tahun 2004 adalah kembalinya hubungan antara pemerintah daerah provinsi dan kabupaten dalam satu hubungan hierarkis. Hubungan tersebut meliputi hubungan keuangan, hubungan wewenang, pelayanan umum, sumberdaya alam, dan sumber daya lainnya dengan prinsip adil dan selaras.

9. Pemerintah daerah dalam UU. No. 23 Tahun 2014, dalam UU Pemerintahan Daerah sebelumnya secara keseluruhan titik berat otonomi diarahkan pada pemerintah kabupaten/kota. Alasan utama kebijakannya adalah pemerintah kabupaten/kota lah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat, sebagai konsekuensinya mereka tahu akan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan. Namun dalam UU ini paradigma tersebut bergeser, dengan menggeser otonomi yang semula dititik beratkan pada pemerintah kabupaten/kota menuju pemerintah provinsi. Hal ini dikarenakan besarnya kewenangan provinsi jika dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki pemerintah kabupaten/kota. Selain itu pemerintah daerah provinsi juga merumuskan acuan dasar penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota merupakan bukti pergeseran tersebut. Dalam pasal 1 angka (3) dan (9) menyebutkan *Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan*

daerah otonom. Kemudian lebih dijelaskan dalam lagi dalam angka 9 yang menyatakan Gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.²⁰

Demikianlah kondisi pengaturan otonomi di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meminjam istilah Moh Mahfud MD kondisi ini merupakan sebuah eksperimen yang tak pernah selesai. Selalu berubah- ubah dengan perubahan konfigurasi politik. Perubahan tersebut menyangkut berbagai aspek dalam sistem otonomi, seperti aspek formal, materiil, nyata, seluas- luasnya, hubungan kekuasaan, yang pada praktik di lapangan senantiasa menimbulkan permasalahan yang berbenturan dengan budaya perilaku politik yang selalu mengalami tarik menarik antara elite dan masa.²¹ Namun pada prinsipnya otonomomi merupakan ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan. Fungsi kesejahteraan tersebut akan menghadapkan pemerintah pada kenyataan konkret yang berbeda beda antara

²⁰ Lihat pasal 1 angka (3) dan angka (9) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemda (UU Pemda)

²¹ Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Op.Cit, hlm 217-218.

daerah satu dengan daerah lain serta berkembang mengikuti dinamika masyarakat setempat, maka dalam otonomi harus tersedia ruang yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan.²²

B. Hubungan Pusat dan Daerah

Partisipasi rakyat yang dibingkai dalam kerangka demokrasi adalah sebuah keniscayaan yang ada di dalam setiap negara manapun yang mengusung demokrasi sebagai roda perpolitikan dan pemerintahannya. Oleh karenanya otonomi ini meniscayakan relasi antara pemerintah pusat dan daerah. di berbagai negara yang ada konsep mengenai hubungan antara pusat dan daerah menjadi beragam dan dapat diwujudkan dalam berbagai model, diantaranya bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal, dan bentuk lain seperti uni. Dari bentuk bentuk tersebut hanya federal dan uni yang memiliki ciri khas yaitu dia menjalankan pemerintahannya sebagai negara bagian dengan sepenuhnya.

Dari bentuk- bentuk penyelenggaraan pemerintahan tersebut akan ditemui setidaknya- tidaknya terbagi menjadi tiga model hubungan antara pusat dan daerah. Pertama hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial. Kedua, hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial. Ketiga, hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal.²³ Hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial adalah merupakan

²² Bagir Manan, *Op. Cit* hlm 26

²³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.Cit.*, hlm 32-33

hubungan antar dua subjek hukum (*publiek rechtspersoon*) yang masing masing bersifat mandiri. Artinya, satuan pemerintah teritorial dekonsentrasi merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan. Wewenang satuan pemerintah teritorial dekonsentrasi berdasarkan delegasi atau mandat.²⁴ Tidak ada wewenang yang didasarkan pada atribusi. Urusan pemerintahan dilaksanakan satuan pemerintah teritorial dekonsentrasi adalah urusan pusat di daerah.

Sedangkan model pemerintahan otonomi teritorial lebih banyak digunakan oleh negara dengan model negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subjek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (*administratiefrechtelijk*) yang menjadi urusan rumah tangganya. Titik singgung persamaan antara otonomi teritorial dan hubungan pusat dan daerah atas dasar federal. Persamaanya yaitu hubungan antara dua subjek hukum yang masing masing berdiri sendiri. Sedangkan perbedaannya adalah otonomi teritorial, pada dasarnya seluruh

²⁴ Istilah delegasi berasal dari bahasa belanda yaitu *delegatie*, artinya penyerahan kewenangan dari badan atau pejabat yang lebih tinggi kepada badan atau pejabat yang lebih rendah. Pada delegasi setidaknya terdapat tiga pihak yaitu pihak pemilik kewenangan (Pemerintah Pusat/ Presiden); pihak penerima wewenang delegasi (misal mendagri) dan pihak pelimpahan wewenang delegasi (misal Gubernur). Pihak yang melimpahkan wewenang disebut delegans dan pihak menerima limpahan wewenang disebut delegataris. Kata *mandate* berasal dari bahasa latin yaitu *mandatum*, artinya melimpahkan. Mandat sebagai perintah dari pemegang jabatan, atas nama pekerjaan atau jabatan atau kelompok kerja yang diberikan kepada pihak ketiga untuk memenuhi tugas (sebagian dari) pemegang jabatan atas nama pekerjaan atau kelompok kerja. Lihat SF Marbun, *Hukum Administrasi I*, (Yogyakarta, FH UII Pres) hlm 88 dan 96.

fungsi kenegaraan dan pemerintahan ada dalam lingkungan pemerintah pusat yang kemudian dilakukan pemencaran kepada daerah otonom. Pemencaran tersebut dapat dilakukan dengan beberapa cara yaitu:

1. Undang- undang menetapkan secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah. Cara ini mirip dengan cara yang digunakan oleh negara federal yaitu dengan merinci kekuasaan negara bagian.
2. Pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan kepada satuan/ daerah otonomi.
3. Pusat mengakui urusan- urusan pemerintah tertentu yang diciptakan atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi baik karena diatur dan diurus pusat maupun atas dasar semacam *concurrent power*.
4. Membiarkan satuan urusan tradisional atau sejak semula dikenali sebagai fungsi pemerintahan yang diatur dan diurus dalam satuan otonomi.²⁵

Hubungan antara pusat dan ini merupakan isu yang menarik diperbincangkan oleh sarjana tatanegara. Hal ini terjadi karena tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara pusat dan daerah hingga menyebabkan ketegangan yang tidak berkesudahan. Sudah lebih dari 70 tahun

²⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.Cit* hlm 35

setelah Pemerintah Indonesia resmi memproklamasikan kemerdekaannya. Namun hingga kini format mengenai relasi tersebut belum menemukan model yang cocok untuk diterapkan. Konfigurasi politik ikut memperkeruh suasana perumusan format hubungan ini. Ketika demokrasi diwujudkan saat masa pasca kemerdekaan, daerah dan pada masyarakat umumnya memiliki kekuasaan untuk mengartikulasikan semua kepentingan mereka, termasuk dalam masalah otonomi dan keuangan. Pemberian otonomi seluas- luasnya tertuang di dalam UU No. 2 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah kemudian di dalam UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok- pokok Pemerintahan Daerah.

Namun ketika Presiden Soekarno menerapkan demokrasi terpimpin. Dengan mengganti UU No. 1 Tahun 1957 menjadi Penpres No 6 Tahun 1959 yang implikasinya mempersempit gerak otonomi daerah. istilah otonomi seluas- luasnya masih dipakasi sebagai asas, tetapi elaborasinya di dalam sistem pemerintahan justru merupakan pengekangan yang luar biasa atas daerah. Kepala daerah ditentukan sepenuhnya oleh pusat dengan wewenang untuk menanggukkan keputusan- keputusan DPRD sehingga lembaga ini praktis sama sekali tidak memiliki peran.²⁶ Selain pada Penetapan Presiden (Penpres) Presiden Soekarno membentuk DPR Gotong Royong (DPRGR) dan mengeluarkan sebuah produk hukum UU No. 18 Tahun 1965 tentang pokok-

²⁶ Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011) hlm 219.

pokok pemerintahan daerah. Dari peristiwa ini dapat disimpulkan bahwa pemerintah pusat secara perlahan-lahan melakukan sentralisasi dalam sistem pemerintahannya.

Setelah rezim Presiden Soekarno tumbang, bergantilah Jenderal Soeharto sebagai Presiden. Dengan backgroundnya sebagai militer, Soeharto menerapkan pemerintah dengan sistem komando militer yang cenderung menggunakan sentralistik. Berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah menandai adanya hubungan pusat dan daerah yang sangat hierarkis dan sentralistik. Selama berlangsung pemerintah orde baru elite lokal hanya kepanjangan tangan dari Pemerintah pusat di daerah yang diberi kekuasaan penuh melakukan manuver politik dan merumuskan kebijakan sesuai dengan keinginan Pemerintah pusat. Beragam penelitian membuktikan, Pemerintah Orde Baru enggan menyerahkan beberapa urusan, kekuasaan, dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah yang lebih rendah. Dalam hal ini Pemerintah Daerah diberi kekuasaan luas untuk menjalankan fungsi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, tetapi pemerintah daerah tidak pernah mendapat sumber finansial yang cukup dan sumber daya manusia yang berkualitas. Selain itu, pendapatan asli daerah (PAD) yang kecil

membuat pemerintah daerah tetap mengandalkan sumber- sumber keuangan Pemerintah pusat, sehingga mereka tetap dibawah kontrol pemerintah pusat.²⁷

Pasca tumbangnya orde baru dan digantikan oleh reformasi, muncul gagasan mengenai perubahan dari konsep negara kesatuan menjadi negara federal. Usulan ini disampaikan oleh M. Amien Rais kala itu. Namun gagasan ini ditentang dikarenakan berpotensi membuang warisan sejarah bangsa yang berharga dan pesan pesan luhur dari pendiri bangsa. Upaya yang dilakukan ketika reformasi adalah mengoreksi UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dengan mengundang UU No. 22 Tahun 1999. Dengan adanya UU ini dimaksudkan untuk membongkar paradigma yang ada didalam UU No. 5 Tahun 1957 yang cenderung melahirkan patronase politik dengan sistemnya yang sentralistik. Bukan hanya itu saja perubahan UU ini jg berimplikasi pada spirit yang diusung oleh masing masing UU. Dalam UU No. 5 Tahun 1957 mengusung spirit pembangunan sedangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 mengusung spirit pelayanan dan pemberdayaan dengan pola kemitraan yang desentralistik.²⁸

Dari perjalanan tarik ulur antara pemerintah pusat dan daerah ini dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya kewenangan pemerintah pusat selalu berkembang secara dinamis sesuai dengan perkembangan kepentingan politik

²⁷ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005) hlm 80

²⁸ Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Op Cit hlm 222

dan perkembangan masyarakat terutama dalam pemerintah daerah. Dalam mewujudkan kemandirian atau keleluasaan daerah otonom yang terkait dengan pola hubungan antara pusat dan daerah yang meliputi berbagai segi, yaitu hubungan kewenangan, pengawasan dan lain sebagainya, maka sejak jaman kemerdekaan tahun 1945 telah ditetapkan berbagai undang-undang otonomi daerah.²⁹ Model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara teoritis dapat dibedakan menjadi tiga.³⁰ *Pertama, The relative Autonomy Model*, model ini memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi besar kepada pemerintah pusat. Penekanannya dilakukan terhadap pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka tugas dan tanggungjawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. *Kedua, The Agency Model*, model ini menempatkan bahwa pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti. Sehingga keberadaannya sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas hanya menjalankan kebijakan pemerintah pusat. Dalam model ini berbagai petunjuk sangat rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai kontrol yang sangat menonjol, begitupun dengan adanya PAD bukanlah lah yang penting, karena sistem keuangan daerah ditopang atau didominasi oleh pusat. *Ketiga, The*

²⁹ J Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2007), hlm 204

³⁰ Richard Batley dan Garry Stoker dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 15.

Interaction Model, model ini ditentukan oleh interaksi antara pemerintah pusat dan daerah.

Dari model ini Muchsan mencoba meringkasnya menjadi tiga prinsip di dalam pengaturan sendi- sendi otonomi daerah. Dikatakan bahwa otonomi daerah telah terpenuhi apabila terdapat tiga prinsip yaitu.³¹ *Pertama*, adanya pembagian kekuasaan (*sharing of power*) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. *kedua* adanya pembagian pendapatan (*distribution of income*), *ketiga empowering*, kemandirian administrasi pemerintah daerah. Semakin kuat sendi- sendi tersebut, maka semakin sehat pelaksanaan otonomi daerah, dan sebaliknya semakin buruk sendi tersebut maka semakin buruk pelaksanaan otonomi daerah. Secara teoritik hubungan antara pusat dan daerah terbagi dalam empat dimensi hubungan yakni, hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan keuangan, hubungan organisasi, yang masing masing akan dijabarkan sebagai berikut:

1. Hubungan Kewenangan

Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (macht). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan

³¹ Muchsan, Analisis Kritis Terhadap UU No. 22 Tahun 1999 dari Perspektif yuridis, makalah Seminar Tantangan Milenium 3 Bagi Bangsa dan Negara dan Khususnya daerah tingkat I dan II dengan Dilaksanakannya UU No. 22 Tahun 1999, diselenggarakan oleh Lembaga Pengetahuan Ilmu Hukum dan Manajemen "IBLAM" Yogyakarta 11 September 1999 dalam Ni'matul Huda *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi* (Depok: Raja Grafindo Persada) hlm 360

kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregan*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*) sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.³²

Hubungan kewenangan dalam konteks ini adalah cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintah atau cara menentukan rumah tangga daerah. Penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan, yang menganut desentralisasi bukan berarti meninggalkan asas sentralisasi sama sekali. Sebab kedua asas tersebut bukan dalam kapasitas dibedakan satu sama lain, melainkan selalu berdampingan. Jadi prinsipnya tidak mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi.³³ Karena apabila desentralisasi tanpa adanya sentralisasi akan berdampak pada disintegrasi di dalam negara kesatuan.³⁴ Oleh karena itu otonomi mengandung keleluasaan dan kebebasan berprakarsa, melakukan bimbingan pengawasan dan pengawasan dari pemerintah pusat. Sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan

³² Bagir Manan, Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah, Makalah disampaikan pada seminar nasional, Fakultas Hukum Unpad Bandung, 13 Mei 2000, hlm 1-2. Dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010) hlm 100

³³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op.Cit, hlm 37

³⁴ Penjelasan pada sub Bab sebelumnya

otonomi daerah. Perlu menjadi catatan bahwa hubungan antara daerah dengan pusat adalah hubungan yang bersifat organisatoris dan resipokal.³⁵

Dari penyelenggaraan desentralisasi tersebut, dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa disamping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula oleh pemerintah pusat tugas pembantuan.³⁶ Berdasarkan asas ini juga pemerintah pusat menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta dengan implementasinya. Dalam hal sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi, serta tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat dalam jajaran organisasi

³⁵ Dalam Pandangan Brian C Smith, ada peran penting desentralisasi dalam proses demokratisasi. Smith membuat Sembilan hipotesis yang berkaitan dengan demokratisasi. Pertama, semakin terdesentralisasi sebuah sistem yang lebih merata di dalam sebuah komunitas. Kedua, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, secara politik masyarakatnya semakin terdidik. Ketiga, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, sistem itu akan semakin stabil. Keempat, semakin besar terdesentralisasi yang diberikan, pemerintah itu akan semakin dekat dengan warga negaranya. Kelima, desentralisasi merupakan ajang berlatih bagi kepemimpinan politik yang dapat melakukan mobilisasi politik dan mengartikulasikan kepentingan. Keenam, semakin tinggi desentralisasi semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam politik. Ketujuh semakin tinggi tingkat desentralisasi maka akan dapat meminimalisir potensi konflik yang muncul, konflik tersebut dapat terjadi di berbagai sector baik pusat maupun daerah. Kedelapan, semakin besar desentralisasi, semakin kurang dukungan terhadap eksistensi persaingan bebas (*laissez-faire* dan perlindungan terhadap hak-hak kepemilikan pribadi dan kepentingan kelompok. Kesembilan, semakin besar terdesentralisasi, semakin besar tingkat akuntabilitas dari pejabat di daerah. Dalam Brian C. Smith, *Decentralization the Territorial Dimension of The State*, (London: George Allen & Unwin, 1985) hlm 145-147, dikutip oleh Ni'matul Huda

³⁶ Tugas pembantuan yaitu pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan – kepentingan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah yang diminta bantuan tersebut. dalam RDH. Koesoemahatmadja, dikutip Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah, Op.Cit*, hlm 24

pemerintahan. Dengan demikian, hakikatnya unsur pemerintahan terbagi menjadi dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat tanpa asas desentralisasi, membagi serta mengatur dan membagi urusan pemerintahan menjadi wewenang pusat baik pada pemerintah negara kesatuan maupun negara federal. *Kedua*, model ini menggunakan desentralisasi sebagai azas di dalam pemerintah lain. beragam urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah subnasional. Bagian dari urusan pemerintahan tersebut yang juga menjadi wewenang pemerintah pusat, sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan. Prinsip kedua ini merupakan salah satu perbedaan yang mendasar antara daerah otonom di negara kesatuan, atau negara bagian dalam negara federal. Negara bagian memiliki sejumlah urusan pemerintahan dengan sangat eksklusif (spenuhnya). Oleh karenanya, masing- masing pemerintah baik federal maupun negara bagian masing- masing berdaulat dalam urusan pemerintahan sebagaimana yang dijelaskan di dalam konstitusi negara federal pada umumnya.

Bagir Manan³⁷ menjelaskan, prinsip urusan rumah tangga daerah tersebut beserta fungsi pelayanan, dapat dikatakan berkembang secara terbalik dengan pembagian urusan pemerintahan dalam negara federal. Telah dikemukakan prinsip *residual powers* pada negara bagian dalam sistem federal mengalami beragam model modifikasi. Pertama, ada negara- negara federal yang sejak semula menentukan secara kategoris urusan pemerintahan negara bagian. Urusan selebihnya residu menjadi urusan pemerintah federal. Kedua, terjadi proses sentralisasi pada negara federal yang semula menetapkan segala sendi urusan pemerintahan pada negara bagian bergeser menjadi urusan federal.

Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah adalah hubungan yang saling bertalian antara satu dengan yang lain. Cara menentukan hubungan ini mencerminkan bentuk otonomi yang ada pada suatu negara entah itu otonomi yang luas maupun otonomi yang terbatas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila:³⁸ *Pertama*, urusan- urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara- cara tertentu. *Kedua*, apabila supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan

³⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.Cit*, hlm 38

³⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung:Nusa Media, 2010) hlm

secara bebas cara- cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah menimbulkan hal- hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

2. Hubungan Pengawasan

Jika dilihat pada konsep mengenai pengawasan memiliki kecenderungan makna dengan istilah *controlling*, *evaluating*, *appraising*, *correcting*, maupun *control*. Ditinjau dalam perspektif hubungan pusat dan daerah, pengawasan merupakan pengikat kesatuan, agar kebebasan berotonomi tidak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan. Pengawasan adalah usaha-usaha yang ditempuh agar rencana yang telah disusun sebelumnya dapat tercapai.³⁹ Kata pengawasan ini berasal dari kata “awas”, yang berarti “penjagaan.” Istilah ini sangat populer dikalangan akademisi di bidang ilmu manajemen dan ilmu administrasi sebagai salah satu unsur kegiatan pengelolaan. Muchsan berpendapat bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk meniali suaru pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah

³⁹ Mustaqiem, *Hukum Keuangan Negara*, (Yogyakarta: Litera, 2017) hlm 51

ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini suatu rencana/planning).⁴⁰

Selain itu pengawasan adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan- kekeliruan, baik sengaja maupun tidak sengaja, sebagai upaya preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan , sebagai usaha refresif⁴¹

SF Marbun mengutarakan bahwa konsep pengawasan ini terbagi menjadi dua yaitu pengawasan secara internal dan pengawasan secara eksternal. Pengawasan secara internal dilakukan oleh Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) yang setidaknya tidaknya memiliki lima tugas pokok yaitu:⁴²

- a. *Audit* adalah proses identifikasi masalah, analisis dan evaluasi bukti yang dilakukan secara independen, objektif dan profesional berdasarkan standar audit untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, efektivitas, efisiensi dan keandalan informasi pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah.
- b. *Review* adalah penelaahan bukti- bukti suatu kegiatan untuk memastikan bahwa kegiatan telah dilaksanakan

⁴⁰ Muchsan, Sistem Pengawasan Terhadap Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia , (Yogyakarta: Liberti 1992) hlm 37.

⁴¹ Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. xvi-xvii.

⁴² Pendapat SF Marbun ini didasarkan pada UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintahan. Lihat dalam SF Marbun, *Hukum Administrasi Negara I, Op.Cit*, hlm 148-149

sesuai dengan ketentuan, standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan.

- c. *Evaluasi* adalah rangkaian kegiatan membandingkan hasil atau prestasi yang telah ditetapkan dan menetapkan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan.
- d. *Pemantauan* adalah proses penilaian kemajuan suatu program atau kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- e. *Kegiatan* pengawasan lainnya antara lain berupa sosialisasi mengenai pengawasan, pendidikan, dan pelatihan pengawasan, pembimbingan dan konsultasi, pengelolaan hasil pengawasan, dan pemaparan hasil pengawasan.

Sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga yudikatif baik dilakukan oleh Pengadilan umum atau Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam mekanismenya lembaga yudikatif berperan menilai sebuah tindakan terhadap hasil pengawasan yang dilakukan oleh Aparat Internal Pengawasan.⁴³

Dari beberapa uraian mengenai definisi dan konsep pengawasan bahwa pengawasan/control yang dilaksanakan adalah

⁴³ SF Marbun, *Hukum Administrasi I, Op.Cit.*, hlm 151

semata- mata untuk menilai dan mengukur setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan⁴⁴ supaya sesuai dengan alur sistem pemerintahan yang berlaku pada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu sistem pengawasan juga menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari pengawasan agar tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Sebaliknya, tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan.⁴⁵

3. Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah

Sebagai konsekuensi atas pelayanan publik tentunya juga harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa adanya pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna, seiring dengan perkembangan waktu hubungan keuangan antara pusat dan daerah mengalami evolusi. Sangat tidak

⁴⁴ Dalam Pasal 1 angka (1) UU No 5 Tahun 1986 definisi mengenai urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Namun kata eksekutif ini memiliki makna yang sangat luas sehingga dalam perumusannya pun menjadi ambigu, eksekutif di dalam era kapan dan bagaimana konsepnya apakah yang dianut adalah gagasan yang diusung oleh John Locke atau Montesquieu

⁴⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.Cit*, hlm 39

mungkin apabila pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah tanpa disertai dengan pelimpahan keuangan. Pada umumnya keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah beban tugas yang akan diberikan kepada daerah, artinya pembagian tugas antara pusat dan daerah harus dipertegas sehingga nomenklatur mengenai kebutuhan dana yang diperuntukkan program atau kegiatan di daerah dapat diperhitungkan dengan jelas dan efisien.

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana cara sejumlah dana dibagi di berbagai tingkatan pemerintahan., serta bagaimana cara mencari dana untuk beragam kegiatan pemerintahan dari sumber- sumber pembiayaan. Untuk itu maka ada beberapa instrumen yang digunakan dalam perimbangan keuangan antara pusat dan Daerah adalah: ⁴⁶

- a. Dana Perimbangan, adalah dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- b. Dana Alokasi Umum, adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan

⁴⁶ Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 2014) hlm 173-174

antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

- c. Dana Alokasi Khusus (DAK) , adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepala daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu.
- d. Dana Bagi Hasil, dana bagi hasil ini diperoleh dari Sumber Daya Alam (SDA) seperti: minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan, serta penerimaan perpajakan (tax sharing) dari antara lain: Pajak perseorangan (PPh), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)

Suatu daerah dapat dikatakan mampu melaksanakan otonomi apabila telah memiliki kemampuan keuangan daerah yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber- sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan tingkat ketergantungan pusat yang rendah.⁴⁷ Namun kondisi ini justru berbalik arah pemerintah pusat justru bertumpu pada pendaan dari masyarakat di daerah dalam memperoleh sumber keuangan melalui pajak, retribusi, dan sebagainya. Kondisi demikian didasari pada paradigma

⁴⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op.Cit* hlm 18

yang ada di dalam pasal 2 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa perimbangan keuangan antara pusat dan daerah merupakan sub sistem dari keuangan negara. Oleh karena masuk dalam pengelolaan keuangan negara maka pembagiannya pemerintah pusat berhak mendapatkan pembagian yang lebih dari pembagian yang diterima oleh daerah. Dari kondisi yang demikian perlu sebuah acuan dalam pelaksanaan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah:⁴⁸

- a. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.
- b. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
- c. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, dan perangkat daerah lainnya.

⁴⁸ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2002), hlm. 9-10

- d. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
- e. Kejelasan tentang kedudukan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS Daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya.
- f. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi tahunan.
- g. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
- h. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan peran DPRD dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
- i. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi: batasan pembinaan peran asosiasi dan petan anggota masyarakat guna mengembangkan profesionalisme aparat pemerintahan daerah.
- j. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah, terhadap penyebarluasan informasi sehingga memudahkan laporan

dan pengendalian serta mempermudah memperoleh informasi.

Berdasarkan uraian diatas, desentralisasi merupakan sebuah upaya untuk menghadapi era baru dengan penuh peraturan yang sangat rigid (*new rules*). Adanya desentralisasi diharapkan agar masyarakat mampu menghasilkan pemerintah daerah yang otonom efisien, efektif, akuntabel, transparan dan responsive. Dengan begitu masyarakat diseluruh penjuru Indonesia dapat merasakan pembangunan dan dapat menentukan cita- citanya secara mandiri dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan.

4. Hubungan Organisasi Pemerintah Daerah dan Pemerintah pusat

Pasca diundangkan UU No. 5 Tahun 1974. Polemik antara pemerintah pusat dan daerah kembali mengemuka. Hal ini ditandai dengan adanya pembukaan kantor- kantor pemerintah pusat yang ada di daerah. secara geografis ini tidak menjadi masalah, namun jika dilihat lebih mendalam, fenomena ini menimbulkan dualism pemerintah daerah. Selain itu kondisi pemerintahan tidak menjadi efisien karena banyaknya koordinasi yang harus dilakukan. Apalagi diadakan pula urusan pusat dalam lingkungan satuan pemerintah

otonomi, seperti direktorat sosial politik di provinsi, kabupaten, dan kota.⁴⁹

Susunan organisasi pemerintahan merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Inilah yang patut menjadi catatan, apakah susunan organisasi antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat berimplikasi pada hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah? Untuk menjawab persoalan demikian maka dapat ditarik sebuah konsep bahwa sebagai konsekuensi pembentukan satuan pemerintah di tingkat daerah, sudah menjadi ketentuan disertai dengan tindakan lain yakni urusan- urusan pemerintahan di daerah. Atau urusan- urusan pemerintahan yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi.

Berdasarkan konsep tersebut, maka dapat dipastikan susunan organisasi pemerintahan di daerah dapat berpengaruh terhadap hubungan antara pusat dan daerah. Konsep ini dapat dilihat dari peran dan fungsi masing- masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi. Sehingga peran dan fungsi tersebut dapat ditentukan dengan menitikberatkan pelaksanaan otonomi yang dijalankan. Faktor- faktor penitikberatan tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya: Pertama, sitem rumah tangga daerah;

⁴⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.Cit*, hlm 45

kedua, ruang lingkup urusan pemerintahan; dan ketiga, sifat dan kualitas suatu urusan.

Dari uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pola pembagian wewenang harus diimbangi dengan pola pertanggungjawaban yang setara agar kewenangan tersebut dapat dijalankan dengan baik dan sesuai dengan amana. Selain itu, penyerahan ataupun pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah perlu diikuti dengan pembinaan dan pengawasan yang setara. Supaya rentang kendali dapat terlaksana secara efisien. Selain itu mengatur hubungan antara pusat dan daerah bukanlah persoalan yang mudah. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah perlu diupayakan untuk memperoleh titik keseimbangan. Titik keseimbangan inilah yang kemudian melahirkan hubungan serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka negara hukum, untuk menjamin utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. Pemerintahan Desa dan Otonominya

Desa menunjukkan sebuah entitas kewilayahan yang memiliki sistem pemerintahan secara mandiri. Kata desa berasal dari kata *deshi* yang merupakan bahasa sansekerta memiliki makna tanah kelahiran ataupun tanah tumpah darah. Dalam makna ini diadopsi ke dalam bahasa Indonesia, kata desa berarti menunjukkan wilayah hukum pulau jawa.⁵⁰ Desa atau dengan nama lain yang sangat beragam di Indonesia pada mulanya merupakan sebuah

⁵⁰ Binarto, *Interaksi Desa-Kota*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1989), hlm 11

organisasi komunitas lokal yang memiliki adat istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang kemudian dikenal dengan *self governing community*. Sebutan desa sebagai kesatuan masyarakat adat baru dikenal pada masa kolonial Belanda. Makna desa menurut pandangan soetardjo, sebagai suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal satu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.⁵¹

Dalam catatan sejarah desa merupakan pemerintahan asli dan juga otonomi asli yang ada di Indonesia yang nantinya memiliki implikasi terhadap terbentuknya pemerintahan di Republik Indonesia seperti saat ini. Pemerintah desa terdiri dari kelompok- kelompok masyarakat yang memiliki tradisi secara otonom dan bebas dari campur tangan kekuasaan dari pihak luar. Dari kelompok- kelompok masyarakat itulah kemudian mendirikan sebuah intitusi yang disebut dengan Pemerintahan Desa. Dalam kajian sosiologi, desa dimaknai sebagai suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan dimana mereka saling mengenal dan corak kehidupan mereka relative homogenya serta banyak bergantung dari alam.⁵² Dari pendapat ini dapat disimpulkan bahwa masyarakat desa adalah masyarakat yang hidup sederhana, pada umumnya mereka bergantung pada plapangan pertanian, perkebunan, dan juga ladang. Selain itu pada desa juga terdapat kehidupan sosial yang kuat dengan nuansa

⁵¹ Soetardjo Kertohadikusuma, *Desa*, (Jakarta: Balai Pusaka, 1984), hlm. 3.

⁵² Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia* (Yogyakarta: POLGOV UGM, 2013) hlm 1-2.

adat istiadat, tradisi, sifat jujur dan bersahaja menambah estetika dari kehidupan masyarakat desa. Oleh karenanya dengan kondisi yang demikian pemerintah desa perlu adanya perlindungan dan pengakuan secara hukum.

Jauh sebelum Indonesia merdeka Pemerintah Hindia Belanda telah mengakui adanya pemerintahan desa dan memberikan pengakuan terhadapnya. Pengakuan desa ini dikategorikan sebagaimana letak geografisnya. Untuk desa di wilayah pulau jawa diatur dengan menggunakan *Inlandsegemeente Ordonantie* (IGO) sedangkan desa diluar pulau jawa menggunakan *Inlandsegemeente Ordonatie Buiten Gewesten* (IGOB).⁵³ Dari kedua peraturan ini pada pokoknya hanya mengatur mengenai organisasi desa karena desa merupakan pemerintahan asli yang jauh ada jauh sebelum pengaturan IGO atau IGOB.

Ketika Indonesia merdeka, model pemerintahan desa ini berdampak pada penyusunan struktur pemerintahan Republik Indonesia. Dalam pidatonya mengenai Negara Republik Indonesia, Soepomo mengatakan bahwa NKRI dibentuk atas dasar teori bernegara “Republik Desa”. Gagasan tersebut didasari pada sociale structuur masyarakat Indonesia yang asli yang nyata pada masa sekarang, yaitu desa, disesuaikan pula dengan zaman. Kaitanya dengan pembentukan Negara Indonesia, Soepomo menunjuk kepada perlunya tiap negara mempunyai keistimewaan sendiri yang berhubungan

⁵³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001) hlm 201

dengan riwayat dan corak masyarakatnya, sebagaimana terlihat dalam kehidupan desa.⁵⁴ Selain itu, menurut catatan M. Yamin dalam sidang BPUPKI 29 Mei 1945 yang membahas masalah pemerintahan daerah, Yamin menyampaikan: “*Negeri Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bawah. Antara bagian atas dan bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja.*”⁵⁵ Perdebatan dan konsep mengenai pemerintahan NKRI ini, bermuara di dalam pasal 18 UUD 1945 yang menjelaskan bahwa “*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.*”⁵⁶ Inilah yang menunjukkan adanya pengakuan terhadap pemerintahan desa. Dalam penjelasan pasal 18 ini disebutkan bahwa:⁵⁷

“Dalam wilayah teritorial Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan

⁵⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press, 2015) hlm 2

⁵⁵ *Ibid*, hlm 4

⁵⁶ Teks Asli UUD 1945 Sebelum dilakukan amandemen.

⁵⁷ Lihat Penjelasan pasal 18 UUD 1945

daerah- daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara mengenai hak – hak asal- usul daerah tersebut.

Dari pendapat dua tokoh perancang UUD 1945 (Soepomo dan M. Yamin) dapat ditarik beberapa kesimpulan yaitu: Pertama, adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintah yang didasarkan atas adanya desentralisasi, kedua pemerintah daerah menurut UUD 1945 diselenggarakan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, ketiga pemerintah daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat hak- hak asal- usul dalam daerah- daerah yang bersifat istimewa. Kaitannya dengan hal ini Bagir Manan berpendapat bahwa yang dimaksud dengan *volksgemeenschappen*, adalah desa, negeri, dusun, metga dan sebagainya. Sepanjang yang dimaksud adalah desa, dan sebagainya dalam peraturan perundang- undang Hindia Belanda dipergunakan istilah *inlandsche gemeente*, yaitu semua persekutuan hukum teritorial Indonesia asli yang mandiri, kecuali swapraja. Jadi bukan hanya beberapa desa yang merupakan suatu kesatuan yang mandiri, juga persekutuan hukum lebih besar yang mandiri seperti marga di Sumatera Selatan.⁵⁸ Dari pendapat yang diutarakan oleh Bagir Manan dapat disimpulkan bahwa konsep *volksgemeenschappen* dan *inlandsche gemeente* adalah daerah otonom yang mengatur dan mengurus

⁵⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994) hlm 159. Dikutip dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa. Op.Cit*, hlm 10

urusan- urusan rumah tangga mereka sendiri.⁵⁹ Oleh karena adanya konsep ini maka dapat dikatakan pemerintah desa memiliki aspek aspek otonomi yang berbeda dengan otonomi yang ada pada pemerintahan daerah. Unsur- Unsur otonomi desa meliputi beberapa hal yaitu: a) Adat tertentu; b) Tanah Pusaka, kekayaan desa; c) Sumber pendapatan desa;d) Urusan rumah tangga desa;e) Pemerintahan desa;f) dan Lembaga musyawarah. Pengaturan mengenai pemerintahan desa peratamakali diatur di dalam *Regerings Reglement* pada tahun 1854, dengan pengaturan model pemerintahan desa dibagi menjadi dua yaitu: *Swapraja* (bagian pemerintan penjajahan berdasarkan perjanjian dan *Volkgemeneenshappen* (desa, nagari, kampong, gampong, kampuang, huta, dan lainnya).⁶⁰

Sebagai cikal bakal terbentuknya masyarakat dan pemerintahan di Indonesia, kelompok sejenis pemerintahan desa atau mayarakat lain sebagainya telah menjadi bagian penting dalam suatu tatanan negara kelompok masyarakat di dalam desa tersebut merupakan sebuah institusi yang otonom dengan tradisi adat istiadat hukumnya sendiri telah mengakar kuat,

⁵⁹ Mengenai konsep otonomi dijelaskan di dalam bab sebelumnya, sebagai perbedaan antara otonomi daerah dan otonomi desa adalah dari aspek historisnya. Otonomi daerah pada hakikatnya dibentuk dan diciptakan oleh Pemerintah Pusat dengan tujuan efisiensi serta akuntabilitas dalam pelayanan publik. Sedangkan otonomi desa lebih bersifat sosiologis dan antropologis artinya mereka muncul dengan sendirinya karena sifat dasar manusia sebagai makhluk yang berkelompok.

⁶⁰ Hanis Nurcholis, *Pertumbuhan Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Surabaya: Penerbit Erlangga, 2011), hlm. 26.

serta mandiri dari campur tangan kekuasaan dari luar.⁶¹ Bagir Manan menegaskan bahwa desa sebagai kestuan pemerintahan yang demokratis, dapat menjadi model pengembangan demokrasi seperti permusyawaratan, kolektifitas kekeluargaan dan lain sebagainya.⁶²

Pasca Indonesia merdeka dan mendeklarasikan sebagai negara hukum, mulailah pemerintahan desa diberikan asas legalitasnya.⁶³ perinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak- hak tradisionalnya.⁶⁴ Hukum adat sebagaimana hukum masyarakat pada umumnya, sebenarnya memiliki kekuatan dalam wujud realitasnya sebagai pola perilaku (*pattern of behavior*). Pengkodifikasiannya, dan dengan demikian juga positivisasinya menjadi pola pengatur perilaku (*for behavior*) yang akan menghasilkan kekuatan legitimasinya⁶⁵ Masyarakat hukum yang dimaksudkan dalam prinsip ini adalah masyarakat hukum yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti *desa, marga nagari, gampong, meusanah, huta, negorij* dan lain- lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan

⁶¹ Purwo Santoso, *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003) hlm 47

⁶² Bagir Manan *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op.Cit*, hlm 159

⁶³ Dalam Hukum Administrasi Negara Asas Legalitas dekenal merupakan satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara- negara hukum dalam sistem continental. Selain itu asas Legalitas ini juga dikenal di dalam bagian bagian Ilmu hukum diantaranya hukum pidana dikenal dengan dictum *nullum delictum sine praevia lege poenali* (tidak ada hukuman tanpa undang- undang) dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Op.Cit*, hlm 90-91

⁶⁴ Prinsip ini terdada di dalam pasal 18 ayat (2) UUD 1945

⁶⁵ Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, edisi revisi* (Jakarta :Huma, 2014) hlm 137-138

masyarakat- bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, mewakili warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan- kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihaormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota.⁶⁶

Atas dasar prinsip tersebut, pemerintahan desa kemudian di muat dalam berbagai ketentuan di dalam peraturan perundang- undangan. Secara silih berganti mengalami pasang surut seiring dengan diakuinya dan dihormatinya otonomi desa sebagai otonomi asli dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengaturan tersebut terdapat dalam peraturan perundang- undangan diantaranya:

Pertama, Pengaturan pemerintahan desa di dalam UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pokok- Pokok Pemerintahan Daerah , desa digolongkan sebagai pemerintah daerah tingkat III. Dalam penjelasan umum UU No. 22 Tahun 1948 menegaskan alasan mengenai pengaturan desa sebagai daerah tingkat tiga. Ini disebabkan karena daerah otonom terbawah adalah desa, negeri, kota kecil dan sebagainya. Artinya dengan pengaturan yang demikian desa diletakkan ke dalam lingkungan pemerintahan yang modern, padahal sejatinya

⁶⁶ Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, *Op.Cit* hlm 13.

desa memiliki aspek historis yang sangat kuat. Kondisi demikian saat itu dipahami oleh pemerintahan kolonial, bahwa desa adalah sendi negara, maka dari itu haruslah diperbaiki dari segala aspek, diperkuat dan didinamisir supaya dapat mengalami kemajuan. Dalam pasal 18 ayat (3) UU No. 22 Tahun 1948 menjelaskan bahwa “*Kepala daerah Desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil).*” Dengan adanya ketentuan pasal ini secara tidak langsung medelegitimasi terhadap eksistensi demokrasi yang ada di dalam wilayah desa. Sehingga terkesan adanya intervensi dari pemerintah daerah di atasnya dalam pemilihan kepala desa atau daerah yang semacamnya.

Kedua, pengaturan desa dalam UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Ketentuan umum dalam undang-undang ini menegaskan yang dimaksud dengan desa atau daerah setingkat dengan itu adalah kesatuan masyarakat hukum⁶⁷ desan kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sebagaimana yang dijelaskan di dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945. Dalam pasal 4 ayat (2) UU No. 18 Tahun 1965 menyebutkan “*Sesuatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat desa, dengan mengingat kehidupan masyarakat dan kemajuan perkembangan sosial ekonominya serta dengan memperhatikan*

⁶⁷ Penjelasan mengenai masyarakat hukum telah dijelaskan di dalam sub bab yang sama salahsatunya yang memberikan penjelasan adalah Bagir Manan.

peraturan- peraturan hukum adat dan susunan asli yang masih hidup dan berlaku, dapat dibentuk menjadi daerah tingkat III.” Dalam penjelasan pasal ini tidak harus ditafsirkan, bahwa daerah tingkat III baru akan dibentuk, apabila perkembangan sosial ekonomi suatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa sudah mencapai tingkat taraf tertentu, sehingga sebelum taraf itu dicapai tidak akan dibentuk daerah tingkat III, melainkan maksudnya ialah hal- hal itu diperhatikan untuk menentukan apakah suatu atau beberapa desa dan daerah yang setingkat dengan desa dibentuk menjadi daerah tingkat III.

Ketiga, Pemerintahan desa menurut UU No. 19 Tahun 1965 Tentang Desa praja. Dalam pasal 3 UU No. 19 Tahun 1965 menegaskan bahwa Desapraja adalah badan hukum. Artinya setiap tindakan yang dilakukan oleh Desapraja dapat dinilai wewenangnya.⁶⁸ Sehingga Desapraja bisa menghadap di muka pengadilan dengan diwakili oleh Kepala Desapraja. Sedangkan makna mengenai Desa dalam undang- undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas- batas daerahnya, berhal mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri.⁶⁹ Jika diruntut , UU ini lahir pasca adanya dektrit Presiden tahun 1959 sehingga spirit yang diusung oleh UU ini adalah terciptanya manifestasi dari

⁶⁸ Secara teoritik dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan legaliteitdbeginsel atau het beginsel van wetmatigheid van bestuur, berdasarkan prinsip tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang- undangan. Dalam Ridwan HR, , *Op.Cit*, hlm 91

⁶⁹ Pasal 1 UU No. 19 Tahun 1965.

demokrasi terpimpin. Hal ini ditunjukkan dengan adanya beberapa indikator diantaranya: Pertama, UU ini adalah bentuk penjabaran dari Pasal 18 UUD 1945. Ini berarti bahwa kesatuan masyarakat hukum harus mendapat tempat dalam rangka Pemerintahan Daerah. oleh karena kesatuan- kesatuan masyarakat hukum itu mempunyai pula hak mengurus rumah tangganya sendiri sebagai konsekuensi kesejarahan yang tumbuh berkembang, padahal di bawah daerah tingkat II hanya ada daerah administrasi belaka, maka dengan demikian posisi masyarakat hukum tersebut secara langsung dapat ditingkatkan menjadi daerah tingkat III, sehingga pada akhirnya daerah tingkat III inilah yang menggantikan masyarakat- masyarakat hukum yang ada sesuai dengan pedoman pelaksanaan Ketetapan MPRS No./MPRS/1960 Tentang Garis- Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1966. Kedua, dalam pasal 8 UU No. 19 Tahun 1965 disebutkan secara tegas bahwa "*Kepala Desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumah-tangga Desapraja dan sebagai alat Pemerintah pusat.*" Karena sifatnya sebagai alat Pemerintah pusat sudah dapat dipastikan beberapa intervensi yang dilakukan oleh Pemerintah pusat dapat dilakukan mengenai Kepala Desapraja. Ketiga, tidak adanya sistem pengawasan yang dilakukan oleh Badan Musyawarah Desapraja kepada Pemerintah Desapraja. Dengan demikian lengkap sudah bahwa Badan Musywarah Desapraja hanya sebagai pelengkap saja, ibarat kata hidup segan mati pun tak mau.

Keempat, pemerintahan desa dalam UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 Tentang Desa , dalam undang – undang ini secara eksplisit memang tidak mengatur mengenai pemerintahan desa hanya pasal 88 dalam undang – undang ini menyebutkan pengaturan tentang Pemerintahan Desa ditetapkan dalam undang- undang. Sebagai impilkasi dari adanya ketentuan pasal 88 ini maka setelahnya lahir UU No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Undang- undang ini dapat dikatakan sebagai pengaturan pertama mengenai pemerintahan desa yang diatur secara tersendiri. Dari undang – undang ini Pemerintah bersama dengan DPR mencoba merekonstruksi maka desa, sehingga bermakna 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.*”⁷⁰ Dalam pemaknaan norma ini terkandung bahwa desa berada di bawah camat yang merupakan representasi dari Pemerintah Daerah. Kaitanya dengan ini, Pimpinan Pemerintahan Desa pun memiliki hubungan pertanggungjawaban dengan pejabat yang berwenang mengangkat melalui camat.⁷¹ Dalam undang – undang ini mengarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintah desa dengan corak nasional

⁷⁰ Lihat pasal 1 huruf (a) UU No.5 Tahun 1979 Tentang Desa.

⁷¹ Lihat Pasal 10 UU No. 5 Tahun 1979

yang diharapkan mampu mewujudkan visi Demokrasi Pancasila secara nyata dengan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam wadah yang disebut Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Oleh karenanya di dalam undang- undang ini tidak mengakui adanya nagari, huta, sosor, marga, binua, lembang, parangiu dan lain- lain yang umumnya berada di luar pulau jawa.

Kelima, paca tumbangnya orde baru digantikan dengan reformasi keberadaan pemerintahan desa diatur dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Spirit yang diusung dalam undang- undang ini adalah menegaskan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa (atau dengan nama lain) sebagai self government community yang termanifestasi dalam frasa Istimewa dalam pasal 18 UUD 1945. Pemaknaan ini jelas berbeda dengan undang- undang sebelumnya (UU No. 5 Tahun 1979) yang menempatkan desa unit pemerintahan paling rendah di bawah camat. Dalam undang- undang ini dijelaskan mengenai definisi pemerintahan desa yaitu: “Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan berada di daerah kabupaten. Dengan adanya payung hukum ini kini desa dapat membuat regulasi desa sendiri untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal- usul desa. Selain itu desa juga berhak mengelola aset desa melalui peraturan desa. Selain itu pemerintahan

desa dalam UU No. 22 Tahun 1999 didukung dengan Badan Perwakilan Desa. Istilah penyebutan ini dapat disesuaikan dengan kondisi masing- masing masyarakat. Anggota BPD ini dipilih oleh rakyat dari dan oleh penduduk yang memenuhi persyaratan.⁷² Fungsi dari BPD tersebut sebagai pengawas jalannya pemerintahan desa selain itu BPD dan Kepala Desa dapat membentuk suatu peraturan perundang- undangan tanpa melalui persetujuan dari Bupati/Wali Kota akan tetapi wajib disampaikan selambat- lambatnya dua minggu setelah ditetapkan dengan tembusan kepada Camat. Pelaksanaan Peraturan Desa (Perdes) ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.⁷³ Undang –undang ini merupakan langkah progresif yang diambil oleh DPR beserta presiden, namun yang menjadi catatan adalah sedikitnya pasal- pasal yang mengatur mengenai pemerintahan desa yang berimplikasi pada sempitnya kewenangan pemerintahan desa.

Keenam, pengaturan desa di dalam UU No. 32 Tahun 2004, dalam pengaturan undang- undang ini posisi mengenai pemerintahan desa tidak mengalami perubahan secara substansial , hanya terjadi perubahan – perubahan yang bersifat teknis saja diantaranya:⁷⁴

1. Desa dirumuskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas- batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan

⁷² Lihat Pasal 105 UU No. 22 Tahun 1999

⁷³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa, Op.Cit*, hlm 181

⁷⁴ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan.....* , Op. Cit, hlm 146-147

mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan NKRI

2. Desa yang semula ditentukan hanya ada di daerah kabupaten, kemudian juga bias ada di wilayah perkotaan.
3. Badan Perwakilan Desa diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa.
4. Desa boleh membuat lembaga yang bias memberikan keuntungan material/ financial yang merupakan badan usaha milik desa.
5. Masa jabarab kepala desa dan bdan perwakilan desa yang semula sama- sama lima tahun diubah menjadi enam tahun.

Dalam pasal 1 angka (12) menegaskan mengenai definisi desa yaitu . kesatuan masyarakat hokum yang memiliki batas batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal- usul dan adat istiadat setempat diakui dan dihormati dalam system pemerintahan NKRI. Ketentuan pasal ini berupaya melokalisir desa sebagai subyek hukum yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintahan seperti halnya dengan pemerintah daerah. Sebagai catatan, Negara hanya mengakui keberadaan desa, tetapi tidak membagi kekuasaan pemerintahan kepada desa. Desa hanya diakui kesatuan masyarakat hokum berdasarkan asal- usul dan adat istiadat

(*self governing community*) bukan disiapkan sebagai entitas otonom sebagai *local self government*.

Ketujuh, pemerintahan desa di dalam UU No. 6 Tahun 2014. Undang undang ini disusun guna melakukan revisi terhadap beberapa pasal yang mengatur mengenai Pemerintahan Desa di dalam undang- undang sebelumnya (UU No. 32 Tahun 2004). Melalui undang- undang ini (UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Desa), Negara berusaha untuk melindungi dan memberdayakan desa 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. Berdasarkan nomenklatur desa undang undang ini berbeda dengan undang- undang yang ada pada sebelumnya, hal ini dapat dilihat dari pasal 1 UU No. 6 Tahun 2014 menyebutkan “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, hal asal- usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bila dibandingkan dengan undang- undang yang sebelumnya yang mengatur mengenai pemerintahan desa, spirit untuk menjadikan desa sebagai *self government*. Oleh karenanya dengan adanya

payung hukum di dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, pemerintah desa memiliki legitimasi yang kuat dan juga tentunya berdampak bagi susunan masyarakat adat, desa adat, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diakui dan dihormati hak dan asal usul kedaerahan.

Dengan adanya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, desa memiliki kewenangan yang berbeda dengan undang- undang sebelumnya. Kewenangan tersebut meliputi: bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal- usul, dan adat istiadat desa. Selain itu untuk menunjang hubungan dengan pemerintahan yang ada diatas Pemerintah desa yaitu melakukan kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, baik itu Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.⁷⁵

D. Keuangan Desa

Dalam rangka menjalankan pemerintahan pastilah membutuhkan pendanaan hal ini sebai konsekuensi dari pelayanan publik⁷⁶ yang dilakukan oleh pemerintah di sektor manapun. Sebagai *self government* tentunya

⁷⁵ Lihat pasal 18- 19 Undang- Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁷⁶ Sebagai konsekuensi atas pelayanan publik tentunya juga harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa adanya pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna,hal ini telah dijelaskan di dalam sub bab sebelumnya mengai hubungan keuangan antara pusat dan daerah.

pemerintah desa memerlukan sebuah dana. Undang- undang No. 6 Tahun 2014 (UU Desa) membawa kesempatan bagi setiap desa untuk terus berinovasi dan maju. Kesempatan ini menjadikan desa lebih sejahtera dan semakin terbuka melalui berbagai alokasi dana yang diperuntukkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Dalam pasal 72 UU No. 6 Tahun 2014 menyebutkan terkait dengan sumber sumber keuangan desa diantaranya:

“a. pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa; b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota; d. alokasi Dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota; e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota; f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan g. lain-lain pendapatan Desa yang sah. (2) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan. (3) Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah. (4) Alokasi Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang

diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus. (5) Dalam rangka pengelolaan Keuangan Desa, Kepala Desa melimpahkan sebagian kewenangan kepada perangkat Desa yang ditunjuk. (6) Bagi Kabupaten/Kota yang tidak memberikan alokasi Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Pemerintah dapat melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang seharusnya disalurkan ke Desa.⁷⁷

Dalam rangka pengalokasian Dana Desa tersebut dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis.⁷⁸ Hal ini lah yang kemudian membuat Dana Desa berbeda beda dari segi jumlah yang ditransfer oleh pemerintah kepada Pemerintah Daerah baik Kabupaten maupun Kota. Semakin miskin dan daerah sebuah desa tersebut semakin sulit secara geografis maka Dana Desa yang ditransfer pun bisa semakin banyak. Hal ini

⁷⁷ Panja alokasi dana desa tersebut terdapat beberapa alternative yakni: Alternatif 1, sebagaimana draft awal, *besaran alokasi anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. ditentukan setiap tahun sesuai dengan kemampuan keuangan negara yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.* Alternatif ke-2, *besaran alokasi anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. ditentukan 5% dari anggaran pendapatan dan belanja negara.* Alternatif ke-3 *besaran alokasi anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. ditentukan 15% dari anggaran pendapatan dan belanja negara setelah dikurangi dana perimbangan subsidi belanja pegawai dan anggaran mengikat lainnya.* Alternatif ke-4, *besaran alokasi anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. ditentukan 10% on top dari Dana transfer daerah.*

⁷⁸ Lihat pasal 5 PP No 60 tahun 2014

meupakan suatu langkah yang progresif dilakukan oleh pemerintah karena tidak setiap daerah memiliki potensi yang berbeda beda, maka dari segi penganggaran pun juga berbeda. Dengan adanya ketentuan pengaturan mengenai Dana Desa beserta tata cara pengalokasiannya maka posisi Dana Desa sangat strategis dalam rangka pembangunan, pemberdayaan pemerintah dan masyarakat desa. Hal ini ditunjukkan dengan adanya data yang berasal dari Kementrian Keuanagan Republik Indonesia yang mencatat realisasi Dana Desa sepanjang tahun 2015 dan 2016 sejak diundangkannya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

a. Pengelolaan Dana Desa

Salah satu implikasi dari disahkannya UU No. 6 Tahun 2014 adalah adanya Dana Desa. Dana Desa sebagaimana yang dijelaskan di dalam pasal 72 huruf (b) mengenai sumber keuangan desa diantaranya adalah berasal dari alokasi Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Inilah yang kemudian menjadikan adanya Dana Desa yang bersumber dari APBN.⁷⁹

Mekanisme pencairan Dana Desa ini APBN yang ada didalam Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ditransfer malalui Rekening Umum Kas Daerah (RKUD) selanjutnya akan langsung ditransfer ke Rekening Kas Desa. Dalam pelaksanaanya pengalokasian Dana Desa akan dihitung dengan

⁷⁹ Dana Desa ini diatur di dalam PP No. 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN kemudian dirubah dengan PP No. 22 Tahun 2015 dan diubah dengan PP No 8 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua PP No.60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber Dari APBN.

memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah dan tingkat kesulitan geografis yang terletak di desa tersebut.⁸⁰ Dengan adanya ketentuan tersebut dapat dipastikan setiap desa berbeda- beda akan tetapi di dalam prinsip pengalokasian Dana Desa memiliki tujuan yang sama yakni digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.

Dalam mekanisme pencairan Dana Desa tersebut dilakukan secara bertahap. Tahap pertama dilakukan pada bulan April dengan ketentuan 40% (empat puluh persen). Tahap kedua dilaksanakan pada bulan Agustus sebesar 40% dan yang terakhir di Bulan November dengan besaran dana sebanyak 20%. Supaya lebih mudah memahami mengenai mekanisme penyaluran Dana Desa dapat dilihat dengan tabel berikut;⁸¹

Tabel Mekanisme Penyaluran Dana Desa

Kementerian Keuangan Negara (Rekening Kas Umum Negara) Rp 20 Trilyun	Tahapan: Pertama- 40% April Kedua- 40% Agustus Ketiga 20% November
Pemerintah Kabupaten/Kota (Rekening Kas Umum Daerah) 508 Kabupaten/kota	Persyaratan: <ul style="list-style-type: none"> • RKUN ditransfer ke RKUD dengan syarat adanya peraturan bupati/walikota tentang tata cara dan adanya pengesahan APBD • Desa mendapat pencairan setelah memiliki Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan

⁸⁰ Lihat pasal 11 PP No 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas PP No 60 tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Berasal Dari APBN.

⁸¹ Republika 15 Januari 2015, dikutip oleh Nimatul Huda, *op.cit*, hlm 232

	Rencana Kerja Pemerintah Desa
Desa/Kas Desa 74.000 Desa Rata –rata per Desa Rp 240s/d 270 Juta	Formula menghitung DD <ul style="list-style-type: none"> • Jumlah Penduduk desa • Luas wilayah desa • Angka kemiskinan desa • Tingkat kesulitan geografis desa • Penggunaan Pembangunan, Pemerintahan, pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan • Prioritas untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat

Sumber Harian Republika

Karena Dana Desa bersumber dari keuangan negara maka secara tidak langsung dalam pengelolaan Dana Desa tersebut ikut tunduk terhadap asas-asas hukum sebagaimana yang ditentukan oleh Undang Undang yakni⁸²

- a. Asas akuntabilitas yang berorientasi pada hasil adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- b. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara.

⁸² Lihat Penjelasan UU No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, dikutip oleh Muhammad Djafar Saidi, Eka Merdekawati Djafar, Hukum Keuangan Negara Teori Dan Praktik, (Jakarta: Rajawali Press, 2017) hlm 18

- c. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara adalah asas membuka diri terhadap masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar jujur, tidak diskriminatif tentang persoalan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas mandiri adalah asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan dengan tidak dipengaruhi oleh siapapun.

Cukup berat jika Dana Desa diterapkan asas sebagaimana pengelolaan keuangan negara, akan tetapi setidaknya dalam rangka mencapai tujuan ini masyarakat beserta pemerintah desa diharapkan mampu melakukan pengelolaan Dana Desa tersebut dengan alokasi anggaran yang lebih akuntabilitas. Maka dalam pelaksanaannya pemerintah daerah turut serta di dalam pengelolaan Dana Desa sekalipun dana tersebut hanya mampir di Rekening Kas Umum Daerah. Dalam upaya pembangunan desa daerah pun juga turut andil di dalam pengalokasian Dana Desa sebagai pendapatan desa.

Pemerintah Kabupaten/Kota mengalokasikan kepada desa paling sedikit 10%(sepuluh perseratus) dari realisasi penerimaan hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota.

a. Pertanggungjawaban dan pengawasan Dana Desa

Kaitannya dengan pertanggungjawaban Dana Desa kepala desa bertanggung jawab untuk menyampaikan realisasi penggunaan Dana Desa kepada bupati/walikota. Kemudian Bupati/ Walikota menyampaikan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa kepada Menteri dengan tembusan kepada gubernur.⁸³ Kementrian yang berwenang menerima laporan realisasi Dana Desa adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Adanya alur pertanggung jawaban dari desa hingga pusat ini didasari bahwa sistem keuangan desa merupakan hierarki struktur keuangan sentral dari pemerintah di atasnya.Kabupaten/Kota, Provinsi, bahkan Pemerintah pusat mempunyai andil besar dalam pengalokasian sumber keuangan desa ini.⁸⁴

Sedangkan di dalam hal pengawasan Dana Desa setidaknya ada beberapa argumentasi yang dapat disandingkan dengan aspek yuridis pengawasan mengai Dana Desa. Dana Desa adalah bagian dari keuangan

⁸³ Lihat Pasal 24 PP No 8 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua PP No 60 Tahun 2014 Tentand Dana Desa Yang Bersumber dari APBN

⁸⁴ Sumbu, Telly (2010) *Hubungan PemerintahPusat dengan Pemerintah Daerah dalam Kerangka Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah*, Jurnal Hukum No. 4 Vol. 17 Oktober.

negara artinya dalam pengawasannya dibutuhkan sistem yang memadai di dalam mengawal keuangan negara tersebut. dalam hal pengawasan keuangan negara terdapat unsur- unsur yang dapat dijadikan sebagai barometer dalam melakukan pengawasan terhadap Dana Desa. Diantaranya;⁸⁵

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas.
- b. Adanya suatu perencanaan yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang diawasi
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses terhadap kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut
- d. Tindakan pengawasan berakhir saat evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

⁸⁵ W Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo,2014) hlm 225.

Kategori tersebut merupakan barometer yang dilakukan ketika Dana Desa dimasukkan ke dalam alokasi Dana Desa yang diperuntukkan dengan beragam program sebagaimana garis besar program program yang telah ditentukan secara yuridis menurut peraturan perundang- undangan yang berlaku. Pengawasan Dana Desa ini dapat ditempuh dengan beberapa jalur salah satunya dengan pengawasan secara internal kelembagaan (*internal control*) dan pengawasan secara eksternal (*external control*).⁸⁶ Pertama pengawasan secara internal kelembagaan, pengawasan ini dilakukan oleh suatu lembaga/badan/organ yang secara structural masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah, missal: pengawasan Dana Desa yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahan seperti pengawasan yang dilakukan oleh Bupati/ Walikota kepada Kepala Desa dalam pelaksanaan program yang anggrannya berasal dari Dana Desa.

Kedua pengawasan eksternal, pengawasan ini dilakukan oleh badan/organ yang dilakukan di luar pemerintah dalam artian lembaga eksekutif. Dalam hal ini yang paling dekat dengan kepala desa adalah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislatif yang duduk di wilayah pemerintahan Desa sebagai implementasi dari perwakilan masyarakat desa. Selain itu kaitannya dengan Dana Desa masyarakat desa juga dapat langsung mengawasi dari pengelolaan alokasi Dana Desa tersebut. Badan

⁸⁶ W. Riawan Tjandra, *op cit.*, hlm 226

Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) sebagai lembaga audit keuangan negara juga dapat mengawasi aliran Dana Desa ini karena Dana Desa adalah bagian dari keuangan negara.

Berlakunya UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa merupakan lompatan yang sangat progresif di bidang otonomi desa. Pengakuan yang bisa dianggap setengah- setengah oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah desa kini semakin menjadi utuh pengakuan sepenuhnya bahwa desa adalah otonomi asli dari bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pengakuan itu tidak cukup dengan diberikannya UU yang membahas khusus tentang Desa, akan tetapi diberikannya Dana Desa merupakan sebuah bentuk nyata bahwa pembuat Undang- Undang dan pemerintah ingin desa bisa lebih berkembang dan maju. Dengan adanya Dana Desa secara otomatis merubah wajah Pemerintahan Desa menjadi basis otonomi yang kuat. Regulasi mengenai pengalokasian Dana Desa pun dibuat dengan sedemikian rapinya sehingga benar benar mencerminkan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang peduli akan wilayah- wilayahnya.