

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH, OTONOMI DESA, PEMERINTAHAN DESA, DAN KEUANGAN DESA

A. Otonomi Daerah

Otonomi Daerah merupakan pencerminan dari Demokrasi Pancasila diseluruh wilayah Indonesia. Cita-cita untuk memberikan otonomi secara lebih luas kepada daerah-daerah yang dianggap mampu untuk memaksimalkannya, sudah dipikirkan dan direalisasikan sejak negara ini mulai dibentuk. Berbagai perangkat peraturan perundang-undangan telah dihasilkan untuk mewujudkan suatu otonomi daerah yang benar-benar efektif dan efisien.³¹

Adanya pergeseran kewenangan dan kepentingan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dibawahnya, akan membawa beberapa perubahan penting. Misalnya perubahan di bidang kepentingan penentuan kebijakan yang dilakukan tanpa melalui suatu undang-undang atau peraturan daerah tingkat satu, namun ditentukan oleh peraturan daerah dari masing-masing daerah. Kebijakan seperti ini sah-sah saja selama tidak melanggar aturan yang sudah disepakati dan ditetapkan bersama di dalam penyelenggaraan pemerintahan.³²

Kewenangan dan penentuan kebijakan masing-masing daerah tetap harus melalui peraturan daerah, karena peraturan daerah tersebut merupakan kebijakan

³¹ Pipin Syarifin, HUKUM Pemerintahan Daerah, Cetakan Pertama, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005, hlm: III

³² *Ibid*

yang mendasar untuk melakukan aktivitas dalam menjalankan roda pemerintahan yang stabil.³³

Salah satu usaha stigmatisasi terhadap otonomi daerah adalah dengan menciptakan persepsi bahwa otonomi daerah dapat merupakan ancaman terhadap integrasi bangsa atau integrasi Nasional. Hal itu muncul karena adanya kecenderungan dari daerah untuk tidak mengindahkan sebuah sistem nasional yang berlaku, terutama sistem hukum. Sudah merupakan sebuah sistem prinsip hukum bahwa aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi dalam sistem hukum nasional. Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang, atau Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Keputusan Presiden, Peraturan Pemerintah, apalagi Undang-Undang.³⁴

Menurut H. Syauckani Visi Otonomi Daerah itu dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama: Politik, Ekonomi, serta Sosial dan Budaya.³⁵ Tiga ruang lingkup tersebut dijelaskan sebagai berikut:

Bidang Politik, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu

³³ *Ibid*

³⁴ H. Syauckani, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Cetakan III, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm: XIV

³⁵ *Ibid* hlm: 173-175

mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggung jawaban publik.

Bidang Ekonomi, otonomi disatu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi didaerahnya.

Bidang Sosial dan Budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

Selain ruang lingkup mengenai Otonomi Daerah, Bayu Suryaningrat menjelaskan bahwa terkait dengan Otonomi Daerah sebenarnya ada beberapa jenis otonomi yang mendasari makna otonomi itu sendiri, antara lain³⁶:

- (1) Otonomi materiil, dalam otonomi ini materi atau apa yang diberikan dan menjadi urusan rumah tangga lembaga pemerintahan yang menerima urusan tersebut diperinci dengan tegas serta ditetapkan dalam Undang-Undang.
- (2) Otonomi Formil, apa yang menjadi rumah tangga tidak diperinci dan tidak dibatasi. Daerah mempunyai kebebasan untuk mengatur rumah tangga

³⁶ Bayu Suryaningrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, cetakan keempat, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1992. Hlm: 142-143

Daerah dapat berbuat segala sesuatu yang dipandang olehnya sebagai kepentingannya untuk kemajuan dan perkembangan Daerah.

- (3) Otonomi riil, ini merupakan campuran dari otonomi materiil dan formil. Pemerintah Pusat menentukan urusan-urusan yang diberikan kepada daerah untuk diurus dan menjadi rumah tangga Daerah. Tetapi urusan tersebut dapat ditambahkan jika Daerah dipandang mampu dan berkeinginan untuk mengurusnya.

Otonomi daerah dapat diartikan sebuah sistem pemerintahan yang lahir dari proses demokratisasi. Sistem pemerintahan tersebut tidak secara penuh terpusat tetapi memberikan kewenangan kepada daerah-daerah dibawahnya untuk ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan. Indonesia yang memiliki berbagai suku bangsa yang tersebar dari Sabang sampai Meraoke tidaklah mungkin memiliki satu sistem pemerintahan yang terfokus pada satu sistem pemerintahan. Maka dari itu Otonomi Daerah bisa menjadi salah satu cara penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, dimana daerah daerah diberikan kewenangan Otonom yang sesuai dengan Nilai Nilai yang ada dalam Pancasila.

1. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah

Berbicara prinsip otonomi daerah perlu diketahui dulu makna substansial dari otonomi. Menurut David Held,³⁷ otonomi secara substansi mengandung pengertian : *“Kemampuan manusia untuk melakukan pertimbangan secara sadar*

³⁷ David Held, *“Demokrasi dan tatanan Global”* dari *Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2004, Hal. 180-181, sebagai mana telah dikutip ulang oleh M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm 90-91

diri, melakukan perenungan-diri dan melakukan penentuan-diri, yang mana otonomi didalamnya mencakup kemampuan untuk berunding, mempertimbangkan, memilih dan melakukan (atau) mungkin tidak melakukan tindakan yang berbeda baik dalam kehidupan pribadi maupun kehidupan publik, dengan mencamkan kebaikan demokrasi”.

Prinsip otonomi mengungkapkan secara esensial dua gagasan pokok, yakni gagasan bahwa rakyat seharusnya memegang peranan penentuan diri dan gagasan bahwa pemerintahan demokratis harus menjadi pemerintahan yang terbatas, dimana kesetaraan dan ada sebuah jaminan akan terwujudnya hasil-hasil tertentu yang mencakup³⁸:

- a. Perlindungan dari penggunaan otoritas publik dan kekuasaan memaksa yang sewenang-wenang.
- b. Keterlibatan warga negaranya dalam penentuan syarat-syarat perhimpunan-perhimpunan mereka melalui penetapan izin mereka dalam memelihara dan pengesahan institusi-institusi yang bersifat mengatur.
- c. Penciptaan keadaan yang terbaik bagi para warga negaranya untuk mengemban nilai dasar mereka dan mengungkapkan sifat mereka yang beraneka-ragam (yang melibatkan asumsi mengenai penghormatan terhadap kecakapan individu dan kemampuan mereka untuk belajar meningkatkan potensi mereka).

³⁸ *ibid*

- d. Perluasan kesempatan ekonomi untuk memaksimalkan tersedianya sumber-sumber (yang mengasumsikan bahwa ketika individu-individu bebas dari keputusan fisik, mereka akan benar-benar mampu merealisasikan tujuan-tujuan mereka).

Prinsip otonomi tersebut memerlukan suatu struktur tindakan politik bersama yang menentukan hak dan kewajiban yang perlu untuk terwujudnya keberdayaan masyarakat sebagai agen-agen yang otonom (Abdul Gaffur Karim mengistilahkan dengan “individu otonomi”).³⁹

Menurut Bagir Manan mengenai prinsip-prinsip otonomi daerah dijelaskan dalam pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD 1945 yang membuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut nampak pada prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut:⁴⁰

- a. *Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan* (Pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonom (termasuk tugas pembantuan). Dengan perkataan lain, ketentuan ini hanya mengatur otonomi.
- b. *Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat (5)). Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari *pengebirian* otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, pasal 18 yang baru menegaskan pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.
- c. *Prinsip Kekhususan dan keragaman Daerah* (Pasal 18 A, ayat (1)). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan kedua, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002, hlm:7-17

- tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
- d. *Prinsip mengakui dan menghormati kasatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* (Pasal 18 B, ayat (2)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meunasah, huta, negorij dan lain-lain. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota.
 - e. *Prinsip Mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa* (Pasal 18 B ayat (1)). Pasal 18 lama, menyebutkan: “hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Penjelasan menyebutkan bahwa daerah-daerah yang bersifat istimewa mencakup “*zelfbesturende landshappen*” (swapraja), dan “*volksgemeenschappen*” (desa, marga, dan lain-lain). Kalau demikian, yang dimaksud “Bersifat istimewa” adalah pemerintahan asli atau pemerintah bumiputra. Tidak ada daerah khusus. Dalam Pasal 18 B, perkataan “Khusus” akan memiliki cakupan yang lebih luas, antara lain karena dimungkinkan membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus (Aceh, Irian Jaya).
 - f. *Prinsip Badan Perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum* (Pasal 18 ayat 3). Dengan demikian tidak ada lagi keanggotaan DPRD yang diangkat.
 - g. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara seluas dan adil (Pasal 18 A ayat (2)). Meskipun tidak ada satu ukuran tertentu mengenai hubungan yang adil dan selaras, prinsip ini menunjukkan, bahwa daerah berhak memperoleh secara wajar segala sumber daya untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang mandiri.

Prinsip Otonomi daerah adalah sebuah prinsip mendasar yang digunakan untuk menjalankan sebuah kebebasan yang terbatas dalam suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Indonesia terdapat banyak sekali suku bangsa yang bersifat kekhususan dan keistimewaan sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan haruslah berdasarkan pada suatu prinsip otonomi daerah. Dalam kebebasan penyelenggaraan pemerintahan daerah juga harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan pemerintahan di atasnya, yang telah memberikan

kewenangan kepada daerah dibawahnya untuk menjalankan pemerintahan otonom yang sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan warga masyarakatnya yang tidak bisa dijangkau pemerintah pusat. Semua ketentuan mengenai Prinsip Otonomi Daerah sendiri sudah diatur dalam konstitusi Indonesia yaitu Pasal 18 UUD 1945.

2. Otonomi Daerah di Indonesia

Otonomi daerah merupakan konsep penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang ingin mengembalikan supremasi kedaulatan rakyat diatas kekuasaan dan keabsolutan negara. Dominasi pemerintah pusat yang selalu berhasil dalam mempolitisasi otonomi daerah merupakan salah satu sebab belum terealisasinya otonomi daerah secara empirik. Seperti yang diungkapkan oleh Afan Gaffar, upaya untuk mewujudkan otonomi bagi daerah dalam rangka negara kesatuan sedikit banyak ditentukan oleh "*political configuration*" pada suatu kurun waktu.⁴¹

Menurut Hirotsune menjelaskan munculnya dua persepsi yang berlawanan tentang otonomi daerah. Di satu sisi, otonomi daerah dianggap akan memenuhi kebutuhan daerah selama ini mengalami kekecewaan akibat praktik sentralisasi kekuasaan birokrasi yang opresif selama 32 tahun pemerintahan Presiden Soeharto. Pada sisi lain, otonomi daerah justru sebaliknya dianggap akan membangkitkan semangat separatisme sehingga bila tidak bisa terkendalikan maka akan mengakibatkan krisis politik nasional.⁴²

⁴¹ H.M. Safi'i, *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Otonomi Daerah Prespektif Teorotik*, Cetakan I, Averroes Press, Malang, 2007, hlm 11

⁴² *Ibid* hlm 11-12

Kebijakan otonomi daerah berakar dari konsep tentang desentralisasi, yakni pelimpahan sebagian wewenang yang dimiliki pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Konsep desentralisasi sendiri merupakan kebalikan dari sistem sentralisasi dimana seluruh kewenangan dikuasai oleh pemerintah pusat.⁴³

Setelah Indonesia memasuki masa reformasi pada tahun 1998, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi melalui Sidang MPR tahun 1998 yang dituangkan dalam ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan. Serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk melaksanakan Ketetapan MPR tersebut pemerintah telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Di dalam sidang tahunan MPR Tahun 2000, kembali ditetapkan oleh MPR rekomendasi kebijakan –kebijakan operasional dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah melalui ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.⁴⁴

Desentralisasi dan otonomi daerah yang berlansung sejak 1 januari 2001 adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, sekaligus mengubah perilaku sebagian masyarakat Indonesia yang sebelumnya hanya terfokus pada satu pusat

⁴³ *ibid*

⁴⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan III, Nusamedia, Bandung, 2009, hlm: 92

kekuasaan, yaitu pemerintah pusat di Jakarta. Pentingnya desentralisasi dan otonomi daerah mungkin dapat disejajarkan dengan proses demokratisasi yang terjadi begitu drastis pada tahun 1998.⁴⁵

Cornelis Lay menyatakan bahwa sekalipun pemberian otonomi kepada daerah merupakan jalan terbaik untuk memecahkan persoalan ketegangan hubungan antar pusat dan daerah, pemberian kekuasaan ekonomi dan politik kepada daerah harus diparalelkan dengan pengembangan demokrasi di tingkat lokal. Tanpa ini, ia bisa sangat beresiko, termasuk terhadap integrasi bangsa dan keindonesiaan kita.⁴⁶

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, otonomi diarahkan pada beberapa hal yaitu: *Pertama*, dari aspek politik pemberian otonomi daerah bertujuan untuk mengikutsertakan dan menyalurkan aspirasi masyarakat ke dalam program-program pembangunan baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional tentang demokrasi. *Kedua*, dari aspek manajemen pemerintahan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan dalam berbagai kebutuhan masyarakat. *Ketiga*, dari aspek kemasyarakatan pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan partisipasi serta menumbuhkembangkan kemandirian masyarakat untuk tidak perlu banyak bergantung kepada pemberian pemerintah dalam proses pertumbuhan daerahnya sehingga daerah memiliki daya saing yang kuat. *Keempat*, dari aspek ekonomi pembangunan, pemberian

⁴⁵ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm :272-273

⁴⁶ Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm: 21

otonomi daerah bertujuan menyukseskan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.⁴⁷

3. Asas-Asas Pemerintah Daerah

Dalam melaksanakan pemerintahan daerah dikenal dengan tiga prosedur atau asas penting yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.⁴⁸ Dari ketiga asas tersebut C.S.T. Kansil menjelsakan ketiga makna asas diatas yaitu:⁴⁹

a. *Asas Desentralisasi*

Urusan Urusan Pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab Daerah sepenuhnya dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan, maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya. Demikian pula perangkat pelaksanaannya adalah perangkat Daerah itu sendiri, yaitu terutama Dinas dinas daerah.

Menurut Undang-Undang berkaitan dengan Azas Desentralisasi adalah

⁴⁷ Zudan Arif Fakrulloh, *Hukum Indonesia dalam berbagai prespektif*, cetakan pertama, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm: 22

⁴⁸ *Ibid* hlm 102

⁴⁹ CST Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Aksara Baru, jakarta, 1979.hlm: 130-131

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 1 butir b, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada Daerah Menjadi urusan Rumah Tangganya.⁵⁰

Menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Pasal 1 butir e, ditegaskan Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵¹

Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 1 Angka 7, mengartikan Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵²

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Angka 8, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.⁵³

b. Azas Dekonsentrasi

C.S.T Kansil menjelaskan, karena tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menurut azas desentralisasi, maka penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerah berdasarkan azas dekonsentrasi.

Urusan urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada pejabat pejabatnya di daerah menurut azas dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab

⁵⁰ Lihat Pasal 1 butir b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

⁵¹ Lihat Pasal 1 butir e Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

⁵² Lihat Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁵³ Lihat Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintah Pusat baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Unsur pelaksanaannya adalah terutama instansi instansi Vertikal, dikordinasikan oleh Kepala Daerah dalam kedudukannya selaku Perangkat Pemerintah Pusat, tetapi kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat⁵⁴.

Menurut Undang-Undang Azas Dekonsentrasi adalah

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 1 huruf f, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Perangkat-Perangkat di Daerah.⁵⁵

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau Perangkat Pusat di Daerah. Pelaksanaan Azas dekonsentrasi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.⁵⁶

⁵⁴ CST Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah....Op.cit*, hlm 130

⁵⁵ Lihat Pasal 1 butir f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

⁵⁶ Lihat Pasal 1 butir f Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 8, dekonsentrasi adalah pelimpahan pemerintah oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.⁵⁷

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 1 angka 9, dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.⁵⁸

c. Azas Tugas Pembantuan

Menurut C.S.T Kansil bagi Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan seluruh pemerintahan di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas dasar dekonsentrasi dirasa sangat berat, mengingat terbatasnya kemampuan Perangkat Pemerintah Pusat di Daerah. Dan ditinjau dari segi dayaguna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua urusan Pemerintah Pusat di Daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya di daerah karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Lagi pula, mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut maka diprelukanlah Azas Tugas Pembantuan.

⁵⁷ Lihat Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁵⁸ Lihat Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah

Bagir Manan memberikan pandangan bahwa pada dasarnya tugas pembantuan merupakan tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi (*De Vitoverig Van Hogers Regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Tugas membantu dalam hal hal tertentu dapat dijadikan sebagai “Terminal” menuju penyerahan penuh atas urusan kepada daerah atau tugas pembantuan yang merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh.⁵⁹ Bidang tugas pembantuan seharusnya terbentuk dari:

- 1) Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi, dengan demikian maka seluruh pertanggungjawaban penyelenggara tugas pembantuan tersebut menjadi tanggung jawab daerah yang bersangkutan.
- 2) Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan, walaupun terbatas pada cara melaksanakan, karena daerah mempunyai kebebasan dalam menentukan sendiri cara pelaksanaan tugas pembantuan tersebut.
- 3) Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan penugasan (*Opdragen*), bedanya jika otonomi penyerahan penuh sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

⁵⁹ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm 179-181

Tugas Pembantuan yang diserahkan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah atasan merupakan tugas yang bersifat membantu. Namun demikian tidak dalam konteks hubungan atasan bawahan, tetapi dalam penyelenggaraan tugas pembantuan ini daerah tidak mempunyai hak untuk menolak.

Azas Tugas Pembantuan menurut Undang-Undang adalah

Menurut Pasal 1 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Tugas Pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau oleh pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.⁶⁰

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 1 butir (g), Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.⁶¹

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 9, dinyatakan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa

⁶⁰ Lihat Pasal 1 butir d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

⁶¹ Lihat Pasal 1 butir g Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.⁶²

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 11, tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah propinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.⁶³

4. Hubungan Keuangan Pusat dengan Daerah

a. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Konsekuensi dari penyelenggaraan pemerintahan daerah ialah adanya Dana Perimbangan Keuangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Dana Perimbangan tersebut digunakan untuk membantu penyelenggaraan pemerintahan Daerah dimana daerah dianggap lebih mengerti apa yang menjadi kebutuhan masyarakat. Selain untuk memenuhi kebutuhan masyarakat juga digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat administratif, sehingga pelayanan masyarakat juga lebih merata dan berkeadilan.

1. Dasar Pertimbangan dan Dasar Pemikiran

a) Dasar Pertimbangan

⁶² Lihat Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁶³ Lihat Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pertimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.⁶⁴

Dalam perimbangan ini dengan mempertimbangkan antara lain Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai masyarakat adil, makmur dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pembiayaan berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*) perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang jelas antara tingkat pemerintahan.

b) Dasar Pemikiran

Pembangunan Daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani

⁶⁴ HAW. Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga*, cetakan kedua, PT RajaGrafindo Persada, 2002, Jakarta. Hlm: 12

yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai subsistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Sebagai daerah otonom, Daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan masyarakat dan pembangunan, maka pemerintahan suatu negara pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama, yakni fungsi alokasi yang meliputi antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat, fungsi distribusi yang meliputi, antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan, dan fungsi stabilisasi yang meliputi, antara lain, pertahanan keamanan, ekonomi dan moneter.⁶⁵

Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilakukan oleh Pemerintah Pusat sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilakukan oleh Pemerintah Daerah, karena Daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan standar pelayanan masyarakat. namun dalam pelaksanaannya perlu diperhatikan kondisi dan situasi yang berbeda-beda dari masing-masing wilayah.

⁶⁵ *Ibid* hlm:14

Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi yang dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah secara jelas dan tegas.

2. Dasar-Dasar Pembiayaan Pemerintah Daerah.

Penyelenggaraan Tugas Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dibiayai atas beban APBD. Penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat Daerah Propinsi dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN. Penyelenggaraan tugas pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat Daerah dan Desa dalam rangka Tugas Pembantuan dibiayai atas beban APBN. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan Pemerintah Pusat kepada Bupati/Wali Kota diikuti dengan pembiayaannya.

Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau Bupati/Walikota dapat dilakukan dalam rangka Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Setiap penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah Pusat kepada Daerah dalam rangka Desentralisasi dan Dekonsentrasi disertai dengan pengalihan sumber daya manusia, dan sarana pengalokasian anggaran yang diperlukan untuk kelancaran pelaksanaan penyerahan dan pelimpahan kewenangan tersebut. Sementara itu, penugasan dari

pemerintah Pusat kepada Daerah dalam rangka Tugas Pembantuan disertai pengalokasian Anggaran.⁶⁶

3. Sumber-Sumber Penerimaan Pelaksanaan Desentralisasi

a. Sumber-Sumber Penerimaan Daerah

Sumber-sumber penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi adalah sebagai berikut:

- 1) Pendapatan Asli Daerah, yaitu penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah Sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Dana Perimbangan.
- 3) Pinjaman Daerah.
- 4) Jenis penerimaan yang termasuk hasil pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan, antara lain, bagian laba, dividen, dan penjualan saham milik Daerah.
- 5) Lain-lain Penerimaan yang sah, antara lain hibah, Dana Darurat, dan penerimaan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 6) Lain-lain penerimaan yang sah, antara lain Dana Darurat. Untuk keperluan Kepala Daerah tertentu diberikan Dana Darurat yang berasal dari APBN. Tata cara pinjaman dana darurat sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁶⁷

b. Sumber Pendapatan Asli Daerah

Sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari:

- 1) Hasil Pajak Daerah
- 2) Hasil retribusi Daerah

⁶⁶ Deddy Supriady, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan ketiga, PT Gramedia Pustaka Utama, 2002, Jakarta. Hlm: 172

⁶⁷ Winarna Surya, *Otonomi Daerah di Era Reformasi*, cetakan:-, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1999. Hlm: 18

- 3) Hasil Perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan.
- 4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, antara lain hasil penjualan aset tetap Daerah dan jasa Giro.

Jenis-jenis Pajak Daerah dan retribusi Daerah disesuaikan dengan kewenangan yang diserahkan kepada Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.

b. Dana Perimbangan

Dana Perimbangan merupakan sumber Pendapatan Daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah Daerah dalam mencapai tujuan pemeberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Dana Perimbangan merupakan kelompok sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, mengingat tujuan masing-masing jenis penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi.⁶⁸

Dana Perimbangan Terdiri dari:

a) Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil adalah bagian Daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam. Dana Bagi Hasil merupakan alokasi yang pada dasarnya memperhatikan potensi Daerah penghasil.

⁶⁸ Deddy Supriady, *Otonomi Penyelenggaraan....*, op-cit; hlm: 174

b) Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana Alokasi Umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi Daerah, luas daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah, sehingga perbedaan antara daerah yang maju dan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil.

c) Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada Daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu. Dana Alokasi Khusus bertujuan untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus Daerah.

Dengan demikian, sejalan dengan tujuan pokoknya Dana Perimbangan dapat lebih memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian Daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab (akuntabel), serta memberikan kepastian keuangan daerah yang berasal dari wilayah Daerah yang bersangkutan.

B. Otonomi Desa

1. Pengertian Desa

Kata “Desa”, yang “cikal bakalnya” diperkenalkan oleh seorang warga Belanda Mr. Herman Warner Muninghe yang bertugas sebagai pembantu Gubernur Jendral Inggris pada tahun 1817,⁶⁹ secara etimologis kata desa berasal dari bahasa Sansekerta, yaitu “*deca*”, seperti dusun, desi, negara, negeri, negari, negaro, negory (negarom), yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran, tanah leluhur yang merujuk pada pada suatu kesatuan hidup dengan satu kesatuan norma, seras memiliki batas yang jelas. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan, bahwa desa adalah: (1) sekelompok rumah diluar kota yang merupakan kesatuan Kampong, dusun; (2) udik atau dusun, dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota; (3) tempat , tanah, daerah.⁷⁰

Istilah desa sendiri sangat beragam di berbagai tempat di Indonesia. Desa hanya dipakai dalam masyarakat pulau Jawa, Madura, dan Bali. Sebutan yang lazim untuk desa adalah kelurahan, disebabkan karena kepala desa mendapat sebutan “Lurah”. Sedangkan kampung/dukuh/grumbul ialah merupakan bagian dari pada desa yang merupakan kelompok tempat warga masyarakat. Masyarakat Aceh menggunakan nama Gampong atau Meunasah untuk daerah hukum paling bawah. Di daerah Alas untuk pengertian masyarakat seketurunan disebut Margo. Masyarakat Batak, daerah hukum setingkat desa dinamakan kuta, atau Huta.

⁶⁹ Laporan Akhir Studi Revitalisasi Otonomi Desa, Departemen Dalam Negerri Republik Indonesia, Direktorat Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, dikutip dari, Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, 2010, hlm:59

⁷⁰ S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia (Ichtiar Baru van Houve)*, *Ibid.*

Sedangkan dusun Sosorbsama dengan pedukuhan di Jawa yang artinya “anak desa”.⁷¹

Pengertian desa akan tergantung sudut pandang yang digunakan untuk keperluan pembahasan, ini, akan dilihat dari beberapa sudut pandang, yakni sudut pandang umum awam (populer), sudut pandang ekonomi, sudut pandang sosiologis dan sudut pandang hukum-politik.⁷²

a. Pengertian umum

Orang kebanyakan (umum) memahami desa sebagai tempat dimana bermukim penduduk dengan ‘peradaban’ yang lebih terbelakang ketimbang kota. Biasanya dicirikan dengan bahasa ibu yang kental, tingkat pendidikan yang relatif rendah, mata pencarian yang umumnya dari sektor pertanian. Bahkan terdapat kesan kuat, bahwa pemahaman umum memandang desa sebagai tempat bermukim para petani.⁷³

b. Pengertian Sosiologis

Menurut Maschab dalam pengertian sosiologis, desa digambarkan sebagai suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan dimana mereka saling mengenail dan corak kehidupan mereka relatif homogen serta banyak bergantung kepada alam. Lebih lanjut Maschab menyebutkan bahwa dalam pengertian sosiologis desa

⁷¹ *Ibid* hlm:60

⁷² Suhartono, *Parlemen Desa Dinamika DPR Kelurahan dan DPRK Gotong Royong*, Cetakan I, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hlm : 9-14

⁷³ *ibid*

diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup sederhana, pada umumnya hidup dari lapangan pertanian, ikatan sosial, adat dan tradisi masih kuat, sifat jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah dan lain sebagainya.⁷⁴

c. Pengetian Ekonomi

Menurut Wiradi pandangan (sosial) ekonomi yang lebih menekankan sisi produksi, melihat desa sebagai suatu komunitas masyarakat yang memiliki model produksi yang khas. Desa mengandung arti sebagai tempat orang hidup dalam ikatan keluarga dalam suatu kelompok perumahan dengan saling ketergantungan yang besar di bidang sosial dan ekonomi. Selanjut menurut Hayami-Kikuchi, desa biasanya terdiri dari rumah tangga petani dengan kegiatan produksi, konsumsi dan investasi sebagai hasil keputusan keluarga secara bersama.⁷⁵

d. Pengertian Hukum dan Politik

Menurut Kartohadikoesoemo, dan Wardi, dilihat dari sudut pandang hukum dan politik, yang lebih menekankan kepada tata aturan yang menjadi dasar pengaturan kehidupan masyarakat, desa dipahami sebagai suatu masyarakat, yang berkuasa (memiliki wewenang). Pengertian ini sangat menekankan adanya otonomi untuk membangun tata kehidupan desa bagi kepentingan penduduk. Dalam pengertian dan kebutuhan masyarakat desa, hanya bisa diketahui dan disediakan oleh masyarakat desa, dan bukan pihak luar.⁷⁶

⁷⁴ *ibid*

⁷⁵ *ibid*

⁷⁶ *ibid*

Desa merupakan suatu wilayah pemerintahan yang terdekat dengan masyarakat dalam suatu negara, sehingga desa memiliki peranan penting dalam pembangunan nasional, sehingga menurut beberapa pakar pengertian Desa meliputi sebagai berikut:⁷⁷

Menurut R. Bintarto, Desa adalah suatu perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis sosial ekonomis, politis, dan kultural yang terdapat di situ dalam hubungan dan pengaruh timbal balik dengan daerah-daerah lain.

Menurut P.J. Bournen, Desa adalah salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal; kebanyakan yang termasuk didalamnya hidup dari pertanian, perikanan, dan sebagainya usaha-usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam. Dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan, dan kaidah-kaidahnya sosial.

Menurut i. Nyoman Baratha, Desa atau dengan nama aslinya yang setingkat yang merupakan kesatuan masyarakat hukum berdasarkan susunan asli adalah suatu “badan hukum” dan adalah pula “Badan Pemerintahan”, yang merupakan bagian wilayah kecamatan atau wilayah yang melingkunginya.

Menurut R.H. Unang Soenarjo, Desa adalah suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah yang

⁷⁷ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintah Desa*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2011, hlm 4

tertentu batas-batasnya; memiliki ikatan lahir dan batin yang sangat kuat, baik karena seketurunan maupun karena sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial dan keamanan; memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri.

Selain oleh para pakar mendefinisikan pengertian Desa ada beberapa Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia juga mendefinisikan pengertian dari Desa sebagai berikut:

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 18 ayat (1) diaktakan bahwa; *“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dari daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang.”* Dari bunyi Pasal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa desa itu merupakan bagian dari pemerintah daerah⁷⁸

Perumusan secara formal desa dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa, dikatakan bahwa desa adalah :*“...suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintah terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia...”*

Undang-Undang No. 22 tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa desa adalah: *“...Kesatuan wilayah masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten...”*

⁷⁸ Moch. Solekhan, M.AP, *Penyelenggaraan..... Op-Cit.* hlm : 36

Undang-Undang No. 32 tahun 2004, pasal 1 ayat (12) yang menjelaskan bahwa: “desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia.”

Dan yang terbaru dinyatakan dalam Undang-Undang No. 6 tahun 2014 Tentang Desa, pasal 1 angka 1 yang menjelaskan bahwa : “Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Undang-Undang Desa menghasilkan definisi desa yang berbeda dengan definisi-definisi sebelumnya. Desa didefinisikan sebagai 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 NKRI.⁷⁹

Dengan definisi dan makna itu, Undang-Undang Desa telah menempatkan desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*). Dengan begitu, sistem pemerintahan di desa berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat dengan segala kewenangannya

⁷⁹ M Salahudin, *Buku 1 Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, Cetakan Pertama, Kemerntirian Desa PDTT RI, Jakarta, 2015, hlm : 11-12

(*authority*). Desa juga tidak lagi identik dengan pemerintah desa dan kepala desa, melainkan pemerintahan desa yang sekaligus pemerintahan masyarakat yang membentuk kesatuan entitas hukum. Artinya, masyarakat juga mempunyai kewenangan dalam mengatur desa sebagaimana pemerintahan desa.⁸⁰

Istilah Desa dapat disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Jadi dalam hal ini tidak ada paksaan penyeragaman bentuk desa berdasarkan pola tertentu, tetapi desa dibentuk dengan memperhatikan asal-usulnya, kondisi sosial budaya masyarakat setempat.⁸¹

Pengertian Desa baik yang didefinisikan oleh Pakar maupun Peraturan Perundangan dapat ditarik kesimpulan, Desa adalah suatu wilayah dengan batas-batas tertentu dimana didalamnya terdapat suatu komunitas masyarakat baik yang beragam maupun dalam suatu desa adat tertentu yang memiliki sistem pemerintahan guna mengatur dan mengurus urusan dan kepentingan mereka sendiri.

2. Otonomi Desa di Indonesia

Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi daerah. Karena itu, pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, antara lain, menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil, dengan bentuk dan

⁸⁰ *ibid*

⁸¹ H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu federalisme sebagai suatu alternatif*, Pt Rajagrafindo persada, Jakarta, 2002, hlm: 58

susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Dalam kaitannya otonomi desa, dikuatkan dengan bunyi pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Dalam penjelasan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, antara lain, dikemukakan bahwa “oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenbeidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai Daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang”⁸²

Secara hitoris desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum Negara dan bangsa ini terbentuk, struktur sosial jenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling kongkret.⁸³

⁸² Deddy Supriady Bratakusumah, *OTONOMI Penyelenggaraan Pemerintahan..... op.cit* hlm :1

⁸³ HAW. Widjaja, *OTONOMI DESA merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm: 4

Kajian hukum terhadap otonomi desa biasanya berkaitan dengan bagaimana negara “memperlakukan” desa. Dilihat dari makna pengaturan sebagaimana tercantum dalam pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasannya, maka dapat dikatakan bahwa esensi dari pasal tersebut mencerminkan pengakuan negara terhadap apa yang disebut “otonomi desa” dewasa ini. Lebih dari itu, dengan menyebut desa sebagai “susunan asli yang memiliki hak asal usul”, maka menurut UUD 1945 hanya desa yang dipastikan memiliki otonomi.⁸⁴

Menurut Prof. Drs. HAW. Widjaja⁸⁵, penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa juga telah memberikan ketentuan tersendiri tentang Desa. Dimana dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa desa tidak lagi merupakan wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksanaan daerah, tetapi menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten sehingga setiap warga Desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya yang hidup dilingkungan masyarakatnya.

⁸⁴ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara,.... op.cit* hlm:368

⁸⁵ H.A.W. Widjaja. *Pemerintah Desa Dan Administrasi Desa Menurut Undang-Undang.... op.cit* hlm 17

Menurut Zudan Arif, kekhasan otonomi desa, minimal dapat ditinjau dari dua aspek. *Pertama*, otonomi desa bukan merupakan implikasi dari adanya penyerahan kewenangan dari pemerintahan pusat atau pemerintahan daerah kepada pemerintahan desa melalui kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan, meskipun dalam kedudukan pemerintahan desa sebagai subsistem dari pemerintahan nasional, tetap diatur pula tentang hubungan keuangan serta hubungan pembinaan dan pengawasan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dengan pemerintahan desa. *Kedua*, otonomi desa diselenggarakan berdasarkan hak asal usul dari adat istiadat masyarakat setempat, sehingga otonomi desa lebih bermakna sebagai otonomi masyarakat desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan bersama sesuai dengan sistem nilai sosial budaya masyarakat setempat, meskipun dalam pelaksanaannya perlu menggunakan pola administrasi modern. Hal ini berimplikasi pada penggunaan “istilah desa atau sebutan lain”, seperti nagari, kampung, hura, bori, atau marga, serta memfungsikan lembaga adat untuk mendukung proses penyelenggaraan pemerintahan desa.⁸⁶

Desa yang otonom akan memberi ruang gerak yang luas pada perencanaan pembangunan yang merupakan kebutuhan nyata masyarakat dan tidak banyak terbebani oleh program-program kerja dari berbagai instansi pemerintahan. Apabila otonomi desa benar-benar terwujud, maka tidak akan terjadi urbanisasi tenaga kerja potensial ke kota untuk menyerbu lapangan kerja/pekerjaan di sketor-sektor informal. Untuk melakukan otonomi desa menurut HAW. Widjaja, maka

⁸⁶ Zudan Arif, *Hukum Indonesia....*, op-cit, hlm: 74

segenap potensi desa baik berupa kelembagaan, sumber daya alam dan sumber daya manusia harus dapat dioptimalkan.⁸⁷

C. Pemerintahan Desa

1. Pengertian Pemerintah Desa

Desa adalah sebuah daerah otonom dimana didalamnya ada sebuah Pemerintahan yang disebut Pemerintah Desa yang dipimpin oleh seorang Kepala Desa. Sejak tahun 1906 hingga 1 Desember 1979 Pemerintahan Desa di Indonesia diatur oleh Perundang-undangan yang dibuat oleh Belanda. Sebenarnya pada tahun 1965 sudah ada Undang-undang nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja yang menggantikan perundang-undangan yang dibuat oleh Belanda yang disebut *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) dan *Inlandche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* (IGOB). Tetapi dengan keluarnya Undang-undang Nomor 6 tahun 1969 yang menyatakan tidak berlaku lagi dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang maka Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 dalam Prakteknya tidak berlaku walaupun secara yuridis undang-undang tersebut masih berlaku hingga terbentuknya undang-undang yang baru yang mengatur tentang Pemerintahan Desa.⁸⁸

Sebelum Lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 Pemerintah Desa diatur dengan:⁸⁹

⁸⁷ H.A.W. Widjaja. *Pemerintah Desa Dan Administrasi Desa Menurut Undang-Undang.... op.cit* hlm: 23

⁸⁸ *Ibid* hlm.:11

⁸⁹ *Ibid* hlm. 11-12

1. *Inlandsche Gemeente Ordonantie* yang berlaku untuk Jawa dan Madura (*Staatsblad* 1936 No. 83)
2. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* yang berlaku untuk Luar Jawa dan Madura (*Staatsblad* 1938 No 490 *juncto* *Statsblad* 1938 No. 81)
3. *Indische Staatsregeling* (IS) pasal 128 ialah landasan peraturan yang menyatakan tentang wewenang warga masyarakat desa untuk memilih sendiri kepala desa yang disukai sesuai masing-masing adat kebiasaan setempat.
4. *Herzien Indonesisch Reglement* (HIR) dan Reglemen Indonesia Baru (RIB) isinya mengenai Peraturan tentang hukum Acara Perdata dan Pidana pada pengadilan-pengadilan Negari di Jawa dan Madura.
5. Sesudah kemerdekaan peraturan-peraturan tersebut pelaksanaannya harus berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan daerah, Keputusan rembuk Desa dan sebagainya.

Dalam sejarah pengaturan Desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya daerah tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah,⁹⁰ dan yang terakhir adalah Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan republik Indonesia.

⁹⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa... op.cit* hlm: 212

Penyelenggaraan Pemerintah Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggungjawab pada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati.⁹¹

Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa menyebutkan Pemerintahan Desa adalah⁹²:

- (1) Pemerintahan Desa terdiri Atas:
 - a. Kepala Desa;
 - b. Lembaga Musyawarah Desa.
- (2) Pemerintah Desa dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa.
- (3) Perangkat Desa terdiri atas:
 - a. Sekretariat Desa;
 - b. Kepala-Kepala Dusun.
- (4) Susunan organisasi dan tata kerja Pemerintahan Desa dan Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (3) diatur dalam peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Sedangkan pedoman Menteri Dalam Negeri mengenai susunan organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa termasuk mengatur hal-hal sebagai berikut:
 - a. Kedudukan, tugas dan fungsi Kepala Desa;
 - b. Susunan organisasi;
 - c. Tata kerja;
 - d. Dan lain sebagainya, dengan mengindahkan adat-istiadat yang berkembang dan berlaku setempat. Peraturan daerah yang dimaksud dalam ayat (4) baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.⁹³

Dalam rangka pelaksanaan tugas mengatur dan mengurus tersebut setiap Desa di beri wewenang sebagai berikut:⁹⁴

⁹¹ Deddy Supriady Braktakusumah, *Otonomi Penyelenggaraan..... op.cit* hlm 8

⁹² Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

⁹³ DRS.C.S.T.Kansil,S.H., *DESA KITA Dalam Peraturan tata Pemerintahan Desa.... op.cit* hlm :27

⁹⁴ H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas..... op.cit* hlm: 61

- 1) Kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal usul Desa;
- 2) Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah atau Pemerintah Pusat.
- 3) Tugas Pembantuan dari pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten.

Selain kewenangan-kewenangan pemerintahan desa sebagaimana disebutkan diatas dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa juga menjelaskan beberapa hal berkaitan dengan asas pengaturan dalam pemerintahan desa. Semula kewenangan desa menjadi bagian dari politik desentralisasi, yakni otonomi daerah, sekarang berubah menjadi asas rekognisi dan subsidiaritas.⁹⁵ Penjelasan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyatakan bahwa pengaturan desa berdasarkan:

- 1) Rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal-usul;
- 2) Subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa;
- 3) Keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
- 4) Kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa;
- 5) Kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa;
- 6) Kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa;
- 7) Musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;
- 8) Demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa serta

⁹⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa... op.cit* hlm: 213-214

- keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin;
- 9) Kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;
 - 10) Partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan;
 - 11) Kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran;
 - 12) Pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa; dan
 - 13) Keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan Desa.

Pemerintahan Desa sebagaimana dijelaskan diatas adalah pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, bahkan sering dikatakan pemerintahan yang kongkret. Penyelenggaraan pemerintahan Desa sendiri dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, memberikan kewenangan lebih dengan berdasarkan partisipasi dan memberdayakan warga desa sehingga dapat menciptakan pemerintahan desa yang lebih terkoordinasi, terintegrasi, dan berkelanjutan.

2. Penyelenggaraan Pemerintah Desa

Menurut H.A.W. Widjaja dalam rangka pemberdayaan pemerintahan desa, maka diharapkan mewujudkan kondisi pemerintahan desa yang kuat dan mandiri. Guna mewujudkan pemberdayaan Pemerintahan Desa tersebut, maka perlu dikembangkan agar mencapai kondisi Desa yang kuat dan mandiri adalah sebagai berikut⁹⁶:

- a. Penataan dan pengembangan desa, kerja sama antar desa dan lembaga adat.

⁹⁶ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa.....op.cit* hlm: 85

- b. Penataan dan pengembangan lembaga pemerintahan Desa dan paguyuban pemerintahan Desa.
- c. Peningkatan kapasitas aparat pemerintah desa.
- d. Penataan dan pengembangan pendapatan dan kekayaan daerah dan keuangan desa.
- e. Meningkatkan ketahanan masyarakat desa.
- f. Pemantapan nilai-nilai sosial budaya setempat (adat setempat yang bersifat lokalitas)
- g. Pengembangan usaha ekonomi masyarakat.
- h. Peningkatan sumber daya alam yang berwawasan lingkungan.
- i. Peningkatan pemanfaatan teknologi tepat guna sesuai kebutuhan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa juga menjelaskan mengenai penyelenggaraan pemerintahan Desa pada Pasal 23 dan Pasal 24. Pasal 23 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 menjelaskan "*Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa*". Pada Pasal 24 menjelaskan berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa harus berdasarkan asas-asas sebagai berikut⁹⁷:

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

3. Fungsi dan Kewenangan Pemerintah Desa

Undang-Undang Nomor 22/1999 jo Undang-Undang Nomor 32/2004, merumuskan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki

⁹⁷ Lihat Pasal 23 dan pasal 24 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan Berada di daerah kabupaten.⁹⁸

Kestuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri, berarti kesatuan masyarakat hukum tersebut mempunyai otonomi. Hanya otonomi desa bukan otonomi formal seperti yang dimiliki pemerintah propinsi, kota dan kabupaten, tetapi otonomi yang berdasarkan asal-usul dan adat istiadat. Otonomi berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat adalah otonomi yang telah dimiliki sejak dulu kala dan telah menjadi adat-istiadat yang melekat dalam masyarakat desa yang bersangkutan.⁹⁹

Pemerintah Desa adalah unsur penyelenggara pemerintahan desa. Pemerintahan desa mempunyai tugas pokok: melaksanakan urusan rumah tangga desa, urusan pemerintahan umum, pembangunan dan pembinaan masyarakat, menjalankan tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Untuk menjalankan tugas pokok tersebut pemerintah desa mempunyai fungsi:¹⁰⁰

1. Penyelenggaraan urusan rumah tangga desa;
2. Pelaksanaan tugas dibidang Pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan yang menjadi tanggungjawabnya;
3. Pelaksanaan pembinaan perekonomian Desa;
4. Pelaksanaan pembinaan partisipasi dan swadaya gotong royong masyarakat;
5. Pelaksanaan pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat;
6. Pelaksanaan musyawarah dan penyelesaian perselisihan masyarakat desa;

⁹⁸ Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, *Op.cit* hlm: 187

⁹⁹ *ibid*

¹⁰⁰ *ibid* hlm 190

7. Penyusunan, pengajuan rancangan peraturan desa;
8. Pelaksanaan tugas yang dilimpahkan kepada pemerintah desa.

Dalam pengelompokannya, kewenangan yang dimiliki desa meliputi : kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintahan desa, kewenangan dibidang pelaksanaan pembangunan desa, kewenangan dibidang pembinaan kemasyarakatan desa, dan kewenangan dibidang pemberdayaan masyarakat desa yang berdasarkan prakarsa masyarakat, atau yang berdasarkan hak asal usul dan yang berdasarkan adat istiadat desa.¹⁰¹

Dalam Pasal 19 Undang-Undang Desa disebutkan, Desa mempunyai empat kewenangan, meliputi¹⁰² :

- a) kewenangan berdasarkan hak asal usul. Hal ini berbeda dengan perundang-undangan sebelumnya yang menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.
- b) kewenangan lokal berskala Desa dimana desa mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus desanya. Berbeda dengan perundang-undangan sebelumnya yang menyebutkan, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/ kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- c) kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota.
- d) kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 19 huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menjelaskan yang dimaksud dengan “hak asal usul” adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah

¹⁰¹ M.Salahudin, *Buku 1 Kewenangan Desa dan Regulasi Desa... Op.cit* hlm: 12

¹⁰² Lihat Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

kas desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa. Sedangkan yang dimaksud “kewenangan lokal berskala Desa” adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakasa masyarakat Desa, antara lain tambatan prahu, pasar Desa, tempat pemandian umum, saluran Irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan Desa, embung Desa, dan jalan Desa.

Empat kewenangan yang dijelaskan diatas, pada dua kewenangan pertama yaitu kewenangan asal usul dan kewenangan lokal berskala desa, terdapat beberapa prinsip penting yang dimiliki desa. Dimana kewenangan yang dimiliki oleh desa tersebut bukanlah kewenangan sisa (*residu*) yang dilimpahkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana pernah diatur dalam UU No. 32 Tahun. 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 72 Tahun. 2005 tentang Pemerintahan Desa. Melainkan, sesuai dengan asas rekognisi dan subsidiaritas. Dan kedua jenis kewenangan tersebut diakui dan ditetapkan langsung oleh undang-undang dan dijabarkan oleh peraturan pemerintah.¹⁰³

D. Keuangan Desa

Perkembangan keuangan umumnya mempengaruhi pula keuangan Desa, mempengaruhi kebijakan serta kegiatan Pemerintah Desa, terutama di bidang pembangunan oleh dan untuk Desa, dalam rangka menaikkan taraf hidup

¹⁰³ M.Salahudin, *Buku 1 Kewenangan Desa dan Regulasi Desa... Op.cit* hlm: 13

masyarakat Desa. Oleh karena itu mempelajari keuangan Desa tidak dapat terlepas dari mempelajari keuangan secara umum meskipun sangat terbatas.

Keuangan Desa dirumuskan sebagai penemuan dan penilaian yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan Pemerintah Desa dalam bidang keuangan. Ada dua faktor yang mempengaruhi suksesnya kebijaksanaan tersebut.

Pertama, Faktor yang bersifat pribadi, yaitu yang berada pada diri Pemerintah Desa sendiri (seni mengadakan pendekatan pada masyarakat Desa, ketrampilan menetapkan pungutan Desa dan melaksanakan pungutan, penyelenggaraan administrasi keuangan, kelincahan Pemerintah Desa dalam bidang keuangan tersebut). *Kedua*, ialah berada diluar diri dan di luar kemampuan Pemerintah Desa (Inflasi, perubahan moneter, perkembangan ekonomi, peraturan perundang-undangan dsb).

Keuangan Desa menentukan sukses atau tidaknya Pemerintah Desa dalam menjalankan pemerintahan maupun pembangunan. Keuangan Desa merupakan urat nadi Desa. Keuangan Desa sehat berarti ‘hirup-hirupnya Desa’. Keuangan Desa adalah cerminan perkembangan Pemerintah Desa, Desa dan Masyarakat Desa.¹⁰⁴

Pemerintah Desa harus lebih terampil dan mempunyai seni menggali segala potensi keuangan Desa agar selalu dapat menutup biaya yang diperlukan. Harus pula mempunyai seni mempergunakan uang “*saeutik mahi, loba nyesa*” (sedikit cukup, banyak ada sisa), meskipun kebutuhan selalu bertambah

¹⁰⁴ Bayu Suryaningrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, op-cit Hlm: 117

sedangkan penerimaan uang ada batasnya. Bagaimanapun, selalu bertambahnya kebutuhan adalah ciri bahwa Desa itu tidak statis, bahwa di Desa ada Pembangunan, bahwa Desa itu berkembang.

Menurut Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, dalam pengelolaan keuangan Desa haruslah berdasarkan beberapa asas, yaitu : *asas transparan, akuntabel, partisipatif, serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran.*

1. Sumber Pendapatan keuangan Desa

Desa mempunyai hak otonomi. Sebagai konsekuensi logis mempunyai otonomi, Desa juga harus mempunyai sumber keuangan sendiri, sehingga Desa dapat menjalankan Pemerintahan Desa.

Sumber pendapatan desa adalah pendapatan asli desa dan pemberian Pemerintah Daerah. Pendapatan asli desa terdiri dari hasil tanah kas desa, hasil dari swadaya dan partisipasi masyarakat desa, hasil gotong royong masyarakat dan lain-lain dari hasil usaha desa yang sah.¹⁰⁵

Sedangkan pendapatan yang berasal dari pemerintah yang lebih atas terdiri dari sumbangan dan bantuan pemerintah dan pemerintah daerah serta sebagian dari pajak dan retribusi daerah yang diberikan kepada desa. Selain itu juga bersal dari lain-lain pendapatan yang dianggap sah.¹⁰⁶

¹⁰⁵ A.W. Widjaja, *Pemerintahan Desa dan Adminsitrasi Desa*, Cetakan Pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm 63

¹⁰⁶ *ibid*

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.¹⁰⁷

Keuangan Desa berasal dari pendapatan asli Desa, APBD, dan APBN. Penyelenggaraan urusan pemerintah desa menjadi kewenangan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari APBDes, bantuan pemerintah pusat, dan bantuan pemerintah daerah.¹⁰⁸

Sumber Pendapatan Desa terdiri atas:¹⁰⁹

- a. Pendapatan Asli Desa atau PADes yang meliputi:
 - 1) Hasil Usaha Desa;
 - 2) Hasil Kekayaan Desa; dari : Tanah kas Desa, pasar desa, bangunan desa, obyek rekreasi yang diurus oleh desa, pemandian umum yang diurus oleh desa, hutan desa, tempat-tempat pemancingan di sungai, pelelangan ikan yang dikelola oleh Desa, jalan desa, dan lain-lain kekayaan yang dimiliki desa
 - 3) Hasil swadaya dan partisipasi;
 - 4) Hasil gotong royong;
 - 5) Lain-lain pendapatan asli Desa yang sah.
- b. Bantuan dari Pemerintah Kabupaten yang meliputi:
 - 1) Bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah;
 - 2) Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan Daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten;
- c. Bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi;
- d. Sumbangan dari Pihak ketiga.
- e. Pinjaman Desa.

Sumber Pendapatan yang telah dimiliki dan dikelola oleh Desa tidak dibenarkan diambil alih oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Pemberdayaan potensi Desa dalam meningkatkan pendapatan Desa dilakukan, antara lain,

¹⁰⁷ Lihat Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹⁰⁸ Hanif Nurholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan..... op.cit* hlm: 81

¹⁰⁹ Deddy Supriady Brata Kusumah, *Otonomi Penyelenggaraan..... op.cit* hlm: 27-28

dengan pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), kerja sama dengan pihak ketiga, dan kewenangan melakukan peminjaman.¹¹⁰

Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 pada Pasal 72 menjelaskan tentang Pendapatan Desa bersumber dari:¹¹¹

- 1) Pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
- 2) Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- 3) Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
- 4) Alokasi Dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
- 5) Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- 6) Hibah dan Sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan Lain-lain pendapatan Desa yang Sah.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014, menjelaskan bahwa pendapatan Desa terdiri dari¹¹²:

- a. Pendapatan Asli Desa (PADes), PADes sendiri meliputi, Hasil Usaha, Hasil Aset, Swadaya partisipasi dan Gotong Royong;
- b. Transfer, pendapatan dari transfer ini meliputi: Dana Desa, Bagian dari Pajak Daerah Kabupaten/Kota dan Retribusi Daerah, Alokasi Dana Desa (ADD), Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi, dan Bantuan Keuangan APBD Kabupaten/Kota.
- c. Pendapatan Lain-lain, pendapatan lain-lain ini terdiri dari: Hibah dan Sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat, dan lain-lain pendapatan Desa yang sah.

¹¹⁰ Ibid hlm: 28

¹¹¹ Lihat Pasal 72 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

¹¹² Lihat Pasak 9 Peraturan Mentri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014

2. Anggaran Belanja Desa

Penyusunan Anggaran Desa pada dasarnya sama dengan pada Daerah Otonom, yaitu dibuat oleh badan eksekutif dan kemudian diajukan kepada Rapat Desa yang dihadiri oleh bagian terbesar penduduk Desa yang berhak memilih Kepala Desa (Badan Legislatif).

Ada dua prinsip anggaran yang nampak pada anggaran Desa, yaitu¹¹³:

- 1) Bahwa anggaran adalah untuk satu tahun;
- 2) Bahwa anggaran bersifat seimbang, yaitu bahwa anggaran pada akhir tahun buku adalah keseimbangan.

Tetapi anggaran Desa tidak menunjukkan sifat menyeluruh, yaitu mencakup seluruh pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan dan yang aktual. Oleh karena hal diatas anggaran Desa dapat dipandang "*Flexible*". Hampir seluruh pengeluaran Desa melampaui rencana, lebih-lebih jika seluruh kegiatan Desa dinilai dengan uang, karena jumlah biaya yang bersangkutan akan berbeda jauh di atas kemampuan penduduk Desa. Salah satu ciri Pemerintah Desa yang sukses ialah jika ia sebelum melaksanakan tugasnya terlebih dahulu mempersiapkan anggaran. Pedoman untuk menyusun anggaran antara lain¹¹⁴:

- 1) Mempersiapkan program kerja tentang berbagai kegiatan dan pekerjaan yang harus dilaksanakan selama tahun anggaran. Pemerintah Desa bertanggung jawab atas hal ini.
- 2) Membuat perkiraan pengeluaran/biaya untuk kegiatan berdasarkan program kerja, dimana tercakup biaya yang pasti dan tidak terduga.
- 3) Membuat perkiraan penerimaan yang diharapkan dan dapat diterima.

¹¹³ Bayu Suryaningrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, op-cit hlm: 120

¹¹⁴ *Ibid* hlm: 121

- 4) Rencana anggaran diajukan kepada rapat desa. Pemerintah Desa mengkoordinir, mengintegrasikan dan menyempurnakan anggaran sesuai dengan keputusan rapat Desa tentang anggaran.
- 5) Rencana anggaran disusun dalam bentuk uang yang akan dibelanjakan dalam tahun anggaran menurut dana masing-masing. Hanya penerimaan dalam bentuk uanglah yang dimasukkan ke dalam anggaran.
- 6) Anggaran memuat uraian kebijaksanaan keuangan Pemerintah Desa, yang menerangkan perubahan-perubahan dalam penerimaan-pengeluaran. Perkiraan penerimaan dan pengeluaran harus mendetail.
- 7) Melampirkan daftar hal-hal yang dapat dibebani pungutan, daftar pinjaman Desa dan sebagainya.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa terdiri atas bagian penerimaan dan bagian pengeluaran. Bagian pengeluaran terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa meliputi Penyusunan, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan dan perubahan serta Perhitungan Anggaran Pengelolaan Anggaran di pertanggungjawabkan oleh Kepala Desa kepada Badan Permusyawaratan Desa selambat-lambatnya tiga bulan setelah berakhir Tahun Anggaran.¹¹⁵

Pengelolaan keuangan dilaksanakan oleh Bendaharawan Desa yang diangkat oleh Kepala Desa setelah mendapat persetujuan Badan Permusyawaratan Desa. Pengaturan lebih lanjut mengenai Anggaran dan Belanja Desa diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten. Peraturan Daerah Kabupaten memuat materi antara lain mengenai:¹¹⁶

- a. Tata cara penyusunan anggaran
- b. Tata usaha keuangan Desa
- c. Mekanisme dan persyaratan pengangkatan bendaharawan Desa
- d. Pembahasan Anggaran
- e. Perubahan Anggaran
- f. Perhitungan Anggaran

¹¹⁵ HAW Widjaja, Pemerintahan Desa..., op-cit hlm: 60

¹¹⁶ Ibid hlm: 61

- g. Mekanisme dan bentuk pertanggungjawaban keuangan Desa
- h. Mekanisme pengawasan pelaksanaan Anggaran oleh BPD
- i. Tuntutan perbendaharawan dan tuntutan ganti rugi.

3. Dana Desa

“Jika sejumlah 122 pasal dalam Undang-Undang Desa diperas menjadi satu pasal, itulah pasal 72 tentang keuangan desa”, demikianlah sebuah seloroh yang pernah disampaikan oleh Ketua Pansus RUU Desa, Akhmad Muqowam. Argumen itu memang terkesan simplifikasi, tetapi juga masuk akal dan tidak berlebihan. Mengapa? Pasal 72, khususnya dana desa yang berasal dari APBN untuk desa, merupakan isu politik yang menyita perdebatan dan tarik menarik paling panjang dan melelahkan, khususnya mengenai besaran (persentase). Presiden SBY memang berkomitmen akan memberikan dana desa dari APBN, tetapi instruksi yang diberikannya kepada jajaran pemerintah, dana desa tidak boleh dikunci dengan persentase karena bisa menjerat diskresi pemerintah.

Bappenas dan Kementerian Keuangan yang tampil defensif menolak gagasan dana desa dari APBN. Bappenas menolak dana desa karena akan memakan anggaran negara yang sangat besar, sementara efektivitasnya masih sangat diragukan, meskipun Bappenas menyakini bahwa program-program berbasis desa melalui BLM tidak merata dan tidak berkelanjutan. Kementerian Keuangan memberikan solusi pembesaran Alokasi Dana Desa (ADD) dari Kabupaten/Kota yang bersumber dari dana perimbangan.

Tetapi pihak DPR menyampaikan keberatan atas usulan Kemenkeu. *Pertama*, jika tidak ada dana desa dari APBN maka menunjukkan tidak ada komitmen dari negara, khususnya pemerintah pusat, kepada desa. *Kedua*, dana desa dari APBN

merupakan implikasi dari asas rekognisi dan subsidiaritas dalam Undang-Undang Desa. Sementara ADD dari kabupaten/kota kepada desa sebenarnya tidak mempunyai landasan asas yang memadai.¹¹⁷

Dasar Hukum dari Dana Desa adalah sesuai dengan bunyi pasal pasal 72 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dimana dana desa bersumber dari “alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”. Selanjutnya pada ayat (2) alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan”.¹¹⁸

Undang-Undang Desa memang tidak menjelaskan mengenai Dana Desa secara eksplisit, tetapi selanjutnya Dana Desa didefinisikan dalam aturan pelaksanaannya yaitu pada Pasal 95 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan “Pemerintah mengalokasikan Dana Desa dalam Anggaran pendapatan dan belanja negara setiap tahun anggaran yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota. Selanjutnya, Pasal 95 ayat (2) menjelaskan “Ketentuan mengenai pengalokasian Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur tersendiri dalam Peraturan Pemerintah.”¹¹⁹

¹¹⁷ Sutoro Eko, *Regulasi Baru Desa Baru Ide Misi dan Semangat UU Desa*, Cetakan Pertama, Kementrian Desa PDTT RI, 2015 hlm :62-63

¹¹⁸ Lihat Pasal 72 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

¹¹⁹ Lihat Pasal 95 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Dana Desa menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN “Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.¹²⁰ Selanjutnya dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2014 “(1) Dana Desa dialokasikan oleh Pemerintah untuk desa, dan (2) Pengalokasian Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan jumlah Desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis.¹²¹

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015 telah mengalokasikan Dana Desa sebesar “(3) Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diperkirakan sebesar Rp 20.766.200.000.000,00 (dua puluh triliun tujuh ratus enam puluh enam miliar dua ratus juta rupiah)”.¹²²

Dana Desa ini merupakan kebijakan yang muncul di masa transisi pemerintahan sehingga untuk menyesuaikan kebijakan pemerintahan yang baru Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber

¹²⁰ Lihat Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN

¹²¹ Lihat Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN

¹²² Lihat Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 tahun 2015 tentang APBNP 2015

dari APBN yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014. Perubahan Peraturan pemerintah tersebut juga berakibat pada penyaluran dana desa yang di jelaskan pada pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015.

Penyaluran Dana Desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) dilakukan secara bertahap pada tahun anggaran berjalan dengan ketentuan¹²³:

- a. Tahap I pada bulan April sebesar 40% (empat puluh per seratus);
- b. Tahap II pada Bulan Agustus sebesar 40% (empat puluh per seratus);
- c. Tahap III pada bulan Oktober sebesar 20% (dua puluh per seratus).

Kedudukan Desa setelah reformasi dan juga setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjadi semakin kuat. Dimana Desa saat ini bukan lagi menjadi obyek pembangunan melainkan menjadi subyek pembangunan dalam artian Desa disini diberikan kewenangan untuk membangun. Dapat diketahui bahwa pada masa Orde Baru Desa hanya dianggap sebagai obyek pembangunan pemerintah pusat yang bersifat (*Top Down*) dari atas kebawah. Tetapi sekarang ini dengan munculnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pembangunan dilakukan dari bawah (*Bottom Up*) dari bawah keatas dan juga sekarang telah menjadi slogan dari Kementrian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi adalah Desa membangun Indonesia Maju.

¹²³ Lihat Pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014.

Pada Prinsipnya munculnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bukan hanya sekedar penggelontoran uang yang begitu besar yang dialokasikan di APBN setiap tahunnya untuk Desa, melainkan bagaimana Negara kini mengakui Otonomi Desa yang berbeda dengan otonomi di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota. Dimana Otonomi Desa sendiri terdapat hak asal-usul yaitu hak yang berdasarkan adat istiadat masyarakat yang bersangkutan. Kita pahami bahwa Indonesia merupakan Negara yang beragam akan suku bangsanya yang itu tidak mungkin diakomodir oleh satu sistem pemerintahan yang terpusat bahkan setelah adanya pemerintahan daerah propinsi dan kabupaten/kota.

Selanjutnya dengan kewenangan yang diberikan kepada Desa untuk membangun pastinya ada perhatian khusus dari pemerintah pusat dengan mengalokasikan Dana Desa di dalam APBN. Dana Desa adalah sebuah kebijakan baru yang dikeluarkan pasca lahirnya Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014, dimana Undang-Undang tersebut berdasarkan pada asas rekognasi dan subsidiaritas, sehingga memberikan kewenangan kepada desa untuk menyelenggarakan pemerintahan sebaik-baiknya. Dana Desa merupakan bentuk bantuan dan perhatian pemerintah pusat terhadap Desa yang memang merupakan Daerah otonom asli berdasarkan hak asal usul, sehingga desa diharap mampu memberikan kontribusi dalam proses pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan warga masyarakat dengan adanya Dana Desa yang secara khusus di Alokasikan dalam APBN setiap tahun anggaran. Tranfer Dana Desa dilakukan oleh Pemerintah Pusat yang ditransfer ke Rekening Kabupaten/Kota, yang selanjutnya Pemerintah Pusat mengintruksikan kepada Kabupaten/Kota untuk segera

mentransfer Dana Desa yang sudah ditentukan jumlahnya setiap Desa. Desa yang sudah memenuhi syarat-syarat yang ada dalam peraturan pelaksanaan mulai dari Undang-Undang Desa, sampai dengan aturan pelaksanaan mengenai Dana Desa akan dapat Dana Desa tersebut yang ditransfer dari RKUD ke RKDesa.

