

**OPTIMALISASI PENGELOLAAN KEUANGAN KELURAHAN DI
KELURAHAN WIROGUNAN, KEPARAKAN DAN BRONTOKUSUMAN
KECAMATAN MERGANGSAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014**

SKRIPSI



Oleh:

M. SURYO PRABOWO. W

No. Mahasiswa: 12410248

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2017

**OPTIMALISASI PENGELOLAAN KEUANGAN KELURAHAN DI
KELURAHAN WIROGUNAN, KEPARAKAN DAN BRONTOKUSUMAN
KECAMATAN MERGANGSAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh:

M. SURYO PRABOWO. W

No. Mahasiswa: 12410248

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2017

**OPTIMALISASI PENGELOLAAN KEUANGAN KELURAHAN DI
KELURAHAN WIROGUNAN, KEPARAKAN DAN WIROGUNAN
KECAMATAN MERGANGSAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/ Pendedaran



الإسلامية
الجامعة الإسلامية
الاندونيسية

Yogyakarta, 9 Maret 2017

Dosen Pembimbing Skripsi,

(Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum)

**OPTIMALISASI PENGELOLAAN KEUANGAN KELURAHAN DI
KELURAHAN WIROGUNAN, KEPARAKAN DAN WIROGUNAN
KECAMATAN MERGANGSAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014**

Telah Dipertahankan di Hadapan Depan Tim Penguji dalam

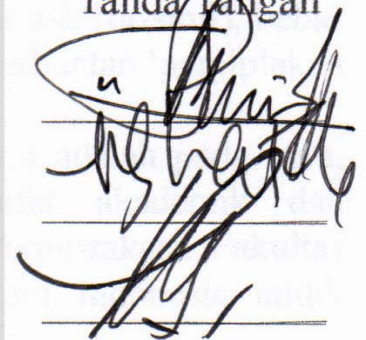
Ujian Tugas Akhir/ Pendedaran

Pada Tanggal **18 Agustus 2017** dan Dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

1. Ketua : Prof. Dr. Ni'matul Huda. S.H., M.Hum.,
2. Anggota : Jamaludin Ghafur. S.H., M.Hum.,
3. Anggota : Dr. Drs. Muntoha. S.H., M.Ag.,

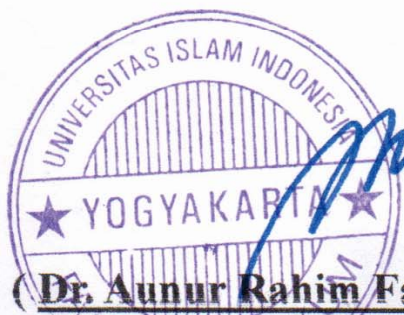
Tanda Tangan



Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



(Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum)

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : M. Suryo Prabowo. W

No. Mahasiswa : 12410248

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan Judul:

OPTIMALISASI PENGELOLAAN KEUANGAN KELURAHAN DI KELURAHAN WIROGUNAN, KEPARAKAN DAN BRONTOKUSUMAN KECAMATAN MERGANGSAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014.

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada TIM Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan 'penjiplakan karya ilmiah (plagiat)';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini adalah pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan pada butir no. 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/ terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

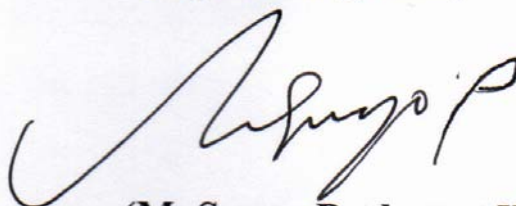
Dibuat di: Yogyakarta
Pada Tanggal: 9 Maret 2017
Yang membuat pernyataan



(Handwritten signature)

1. Nama Lengkap : M. Suryo Prabowo. W
2. Tempat Lahir : Pekanbaru
3. Tanggal Lahir : 9 November 1993
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Alamat : Jl. KH. Ahmad Dahlan Gang Singa Nomor
15, Sukajadi, Pekanbaru, Riau
6. Identitas Orang Tua/Wali
- a. Nama Ayah : Drs. Sugiyanta
Pekerjaan Ayah : PNS
- b. Nama Ibu : Dra. Yanti Mala Dewi
Pekerjaan Ibu : PNS
7. Riwayat Pendidikan
- a. SD : SDN 001 Sail Pekanbaru
- b. SLTP : MTS Pondok Pesantren Modern Assalaam
- c. SLTA : SMA Pondok Pesantren Modern Assalaam
8. Organisasi
- a. Lembaga Eksekutif Mahasiswa Sub UKM Musik 2012-2013
- b. Pengurus Ikatan Alumni Pondok Pesantren Modern Assalaam Sukoharjo
2014-2016
9. Hobby : Diskusi

Yogyakarta, 9 Maret 2017
Yang Bersangkutan,



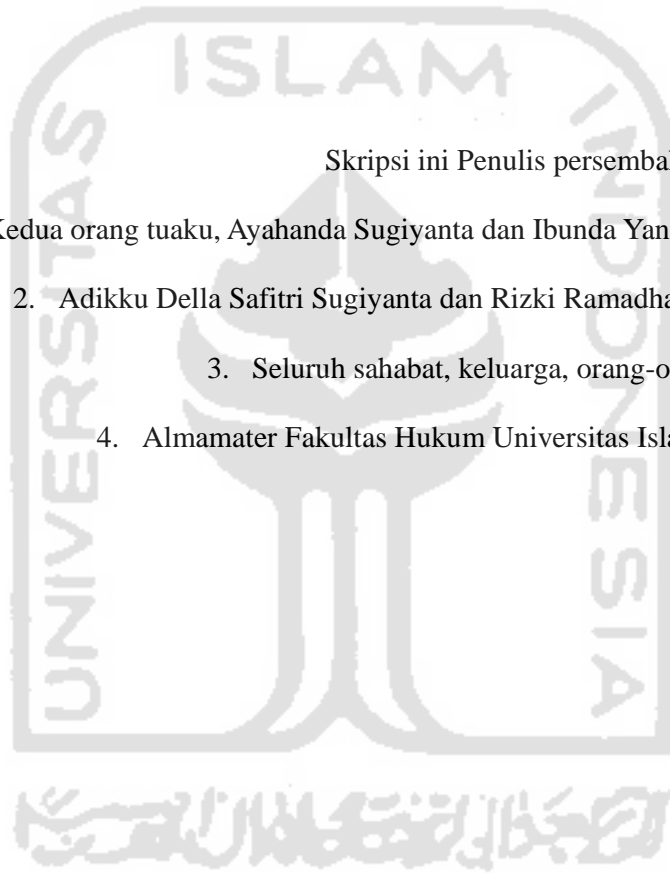
(M. Suryo Prabowo. W)
NIM. 12410248

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

- Jadikanlah kekecewaan masa lalu menjadi senjata sukses dimasa depan
- “Barangsiapa bersungguh-sungguh, sesungguhnya kesungguhannya itu adalah untuk dirinya sendiri.” (QS Al-Ankabut [29]: 6)
- “Dan Allah menyertai orang-orang yang sabar” (QS Al-Anfal Ayat 65)

Skripsi ini Penulis persembahkan kepada:

1. Kedua orang tuaku, Ayahanda Sugiyanta dan Ibunda Yanti Mala Dewi
2. Adikku Della Safitri Sugiyanta dan Rizki Ramadhani Sugiyanta
3. Seluruh sahabat, keluarga, orang-orang terdekat
4. Almamater Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb

Puji syukur alhamdulillah penulis ucapkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah berupa skripsi yang berjudul **“OPTIMALISASI PENGELOLAAN KEUANGAN KELURAHAN DI KELURAHAN WIROGUNAN, KEPARAKAN DAN BRONTOKUSUMAN KECAMATAN MERGANGSAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014”**. Tak lupa shalawat beserta salam semoga tetap terlimpah curahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang dengan gigihnya mengarahkan umat manusia melangkah dari zaman kebidaban menuju zaman penuh peradaban.

Skripsi ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Allah SWT, yang telah memberi nikmat iman, nikmat ilmu dan nikmat kesehatan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan penuh rasa syukur;
2. Kedua orang tuaku tercinta, Bapak Drs. Sugiyanta dan Ibu Yanti Mala Dewi yang selalu dengan penuh rasa ikhlas mendorong anaknya melalui doa, motivasi dan tindakan untuk mencapai cita-cita;
3. Saudaraku tersayang, Della Safitri Sugiyanta dan Rizki Ramadhani Sugiyanta yang selalu mampu menempatkan dirinya dengan baik sebagai seorang adik ketika penulis butuhkan;

4. Satu orang perempuan yang spesial bernama Mauliani Al-azim, SE. yang selalu menyemangati dalam proses pembuatan skripsi. Ia selalu menasehati apabila penulis malas dalam menggarap skripsi ini hingga penulis sadar bahwa ini merupakan awal dari pencapaian menuju cita-cita.
5. Prof., Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum. selaku dosen pembimbing yang tidak saja berhasil menjadi seorang pengajar, tetapi juga berhasil menjadi seorang pendidik. Sehingga bukan saja skripsi ini yang dapat penulis selesaikan, melainkan semangat untuk menjadi pribadi yang lebih baikpun penulis dapatkan;
6. Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
7. Seluruh rekan-rekan penikmat manisnya perjuangan, Novian Rinaldy, Febri Hartanto, Yunanto, Agung Satria Laksana, Muhammad Al-Fikri, Nanang, dan Andika. Terimakasih atas arti perjuangan yang telah kalian ajarkan. Jaga terus idealisme kita. Semoga kita masih tetap dapat memberi manfaat dan menularkan manisnya perjuangan di tempat-tempat yang akan kita tuju nantinya;
8. Semua pihak yang berkontribusi bagi penulis. Terimakasih telah menjadi guru bagi penulis. Semoga kita dapat mengejar dunia dan memperoleh surga sebagai hadiahnya. Amiin.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu 'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta, 9 Maret 2017

M. Suryo Prabowo. W
NIM. 12410248

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	v
CURRICULUM VITAE	vi
MOTTO DAN HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI	x
ABSTRAK	xii
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	4
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	5
E. Kerangka Teori	6
F. Metode Penelitian	17
 BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DESA DAN KELURAHAN	
A. Pemerintah Desa dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.....	20

1. Desa.....	20
2. Kelurahan.....	32
B. Pemerintah Desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.....	34
1. Desa.....	34
2. Kelurahan.....	49
C. Pemerintah Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.....	50
1. Desa.....	50
2. Kelurahan.....	60

**BAB III OPTIMALISASI PENGELOLAAN KEUANGAN
KELURAHAN DI KELURAHAN WIROGUNAN, KEPARAKAN DAN
BRONTOKUSUMAN KECAMATAN MERGANGSAN DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG
NOMOR 6 TAHUN 2014**

A. Optimalisasi Pengelolaan Keuangan Kelurahan di Kelurahan Wirogunan, Keparakan, dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.....	63
B. Faktor-Faktor Penghambat Dan Pendukung Dalam Pengelolaan Keuangan Kelurahan Di Kelurahan Wirogunan, Keparakan Dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa Yogyakarta.....	71

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....	74
B. Saran.....	75

DAFTAR PUSTAKA.....	76
----------------------------	-----------

ABSTRAK

Pasal 18 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan masyarakat desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Senada dengan ketentuan otonomi desa tersebut, maka begitu juga di Kelurahan Wirogunan, Kelurahan Keparakan dan Kelurahan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta berasumsi bahwa dengan semakin besarnya kewenangan kelurahan untuk melakukan manajemen keuangan kelurahan, maka kelurahan perlu menyiapkan instrumen yang tepat untuk melakukan manajemen keuangan kelurahan secara profesional, transparan, akuntabel, efisien, dan efektif.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui optimalisasi pengelolaan keuangan kelurahan di Kelurahan Wirogunan, Keparakan dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dan untuk mengetahui apasaja faktor-faktor penghambat dan pendukung dalam pengelolaan keuangan Kelurahan di Kelurahan Wirogunan, Keparakan dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Guna memperoleh data maka dilakukan penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan. Data yang diperoleh dengan metode diskriptif kualitatif, yaitu dinyatakan oleh sumber, baik secara lisan maupun tulisan yang dipelajari sebagai sesuatu yang utuh, yaitu dengan menggabungkan antara permasalahan dan data yang diperoleh untuk tercapainya kesimpulan tertentu, sehingga diperoleh hasil yang signifikan dan ilmiah.

Faktor-faktor penghambat dan pendukung dalam pengelolaan keuangan Kelurahan di Kelurahan Wirogunan, Keparakan dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa, maka kelurahan harus memahami mekanisme atau proses penyusunan APB Kelurahan dengan baik. Proses penyusunan APB Kelurahan dilakukan dengan mengumpulkan aparatur yang terkait. Setelah rancangan APB Kelurahan disepakati dan dianggap layak, APB Kelurahan kemudian dievaluasi oleh walikota/bupati setempat dan dilakukan pengarah lanjutan mengenai APB Kelurahan. Kendala Dalam Pengelolaan Keuangan Kelurahan Di Kelurahan Wirogunan, Keparakan Dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah kelurahan tidak memiliki ukuran skala prioritas pembangunan, Skala prioritas ini memungkinkan pengelolaan anggaran yang disiplin, efisien dan partisipatif.

Kata kunci : Pengelolaan Keuangan, Kelurahan

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan adalah suatu proses yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat dalam jangka panjang. Proses pembangunan yang dimaksudkan adalah interaksi antara ketentuan-ketentuan tertentu yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi satu sama lain, dimana selain menghasilkan pertumbuhan ekonomi juga dapat menciptakan perubahan struktur dan distribusi pendapatan yang lebih merata. Seperti halnya yang telah diungkapkan oleh Siagian bahwa, seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu Negara bangsa untuk bertumbuh, berkembang dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan Negara bangsa yang bersangkutan dalam pencapaian tujuan akhirnya.¹

Definisi tersebut secara implisit menunjukkan bahwa upaya dan kegiatan pembangunan merupakan upaya nasional. Artinya, menyelenggarakan kegiatan pembangunan bukan hanya tugas dan tanggung jawab pemerintah dengan segala aparat dan seluruh jajarannya meskipun harus diakui bahwa peranan pemerintah cukup dominan. Para politisi dengan kekuatan sosial-politik harus turut berperan.

Berdasarkan tujuan pembangunan Negara maka, pemberian otonomi yang luas kepada daerah-daerah merupakan upaya untuk mempercepat

¹ Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hlm. 5.

terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Salah satu kendala utama yang dihadapi dalam melaksanakan otonomi daerah, yaitu terbatasnya sumber-sumber pembiayaan untuk pelaksanaan desentralisasi. Mengingat dan menyadari adanya hambatan dalam pembangunan suatu daerah maka perlu suatu alternatif paradigma pembangunan yang baru dimana semua kebutuhan masyarakat terjamin sampai ke plosok desa sehingga dibutuhkan daerah otonom untuk desa agar bisa mengelola sumber-sumber pembiayaannya untuk mensejahterakan masyarakat secara menyeluruh.² Hal ini diperkuat dengan adanya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Permendagri Nomor 66 Tahun 2007 tentang perencanaan pembangunan desa yang menjelaskan bahwa pembangunan desa yang sebelumnya terbebani dengan program-program pembangunan dari pusat, pemerintah desa sekarang bisa leluasa dan bebas dalam mengelola dan mengatur serta menentukan arah pembangunan desa secara mandiri.

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan masyarakat desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Terkait dengan otonomi desa menimbulkan konskuensi bertambahnya kewenangan pemerintah desa akibat dari pelimpahan urusan wewenang yang semula dilakukan oleh pemerintah daerah

² Rahadjo, *Pembiayaan Pembangunan Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm. 63.

menjadi hak otonom desa. Salah satu contohnya adalah terjadinya perubahan kewenangan dalam hal pengelolaan asset desa yang semula banyak ditangani oleh pemerintahan daerah, maka dengan adanya otonomi desa, pemerintah desa akan mendapat pelimpahan kewenangan yang lebih besar untuk melakukan pengelolaan asset desa secara mandiri.

Senada dengan ketentuan otonomi desa tersebut, maka begitu juga di Kelurahan Wirogunan, Kelurahan Keparakan dan Kelurahan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta berasumsi bahwa dengan semakin besarnya kewenangan desa untuk melakukan manajemen aset desa, maka pemerintah desa perlu menyiapkan instrumen yang tepat untuk melakukan manajemen aset desa secara profesional, transparan, akuntabel, efisien, dan efektif mulai dari perencanaan, pengelolaan/ pemanfaatan, serta pengawasan. Desa yang otonom akan memberi ruang gerak yang luas pada perencanaan pembangunan yang merupakan kebutuhan masyarakat dan tidak banyak terbebani oleh program-program kerja dari berbagai instansi dan pemerintah. Apabila otonomi desa benar-benar terwujud, maka tidak akan terjadi urbanisasi tenaga kerja potensial ke kota untuk menyerbu lapangan pekerjaan di sektor-sektor informal.

Mengingat potensi yang dimiliki keluarahan yang ada di Kecamatan Mergangsan lumayan besar, baik berupa bangunan / gedung serba guna maupun pasar serta sumber daya manusianya, namun kurang optimal dalam pemanfaatannya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pemerintah desa dapat mengambil alih pasar umum untuk dikelola secara

mandiri oleh Desa / Kelurahan yang sebelumnya dikelola oleh Dispenda dengan harapan pemerintah desa/kelurahan bisa dengan leluasa mengelola pasar umum sesuai dengan strategi Desa/Kelurahan. Selain itu, dengan dikelolanya pasar maupun sarana lain secara mandiri diharapkan bisa meningkatkan sumber pendapatan desa serta dapat memberikan wadah bagi para pedagang dan membuka lapangan pekerjaan baru bagi pengangguran untuk menekuni dunia perdagangan khususnya masyarakat di Kecamatan Mergangsan.

Sejalan dengan itu, lapangan pekerjaan di sektor-sektor informal dapat terwujud jika ditunjang dengan pendapatan desa yang kuat. Oleh sebab itu, desa memerlukan strategi yang sesuai dalam menentukan arah perkembangan pendapatan desanya. Pada Kelurahan di Kecamatan Mergangsan Yogyakarta terdapat potensi yang bisa dimanfaatkan dalam rangka penyelenggaraan pembangunan desa dan pengembangan pendapatan Asli desa sebagai penambah pemasukan dan sumber pendapatan desa. Atas dasar tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “Optimalisasi Pengelolaan Keuangan Kelurahan Di Kelurahan Wirogunan, Keparakan Dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah optimalisasi pengelolaan keuangan kelurahan di Kelurahan Wirogunan, Keparakan dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014?
2. Faktor-faktor penghambat dan pendukung dalam pengelolaan keuangan kelurahan di Kelurahan Wirogunan, Keparakan dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui optimalisasi pengelolaan keuangan di Kelurahan Wirogunan, Keparakan dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor penghambat dan pendukung dalam pengelolaan keuangan kelurahan di Kelurahan Wirogunan, Keparakan dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis penelitian ini bermanfaat untuk memberikan kontribusi dalam bidang hukum tata negara perihal tanggung jawab pemerintah terhadap pengelolaan keuangan kelurahan di kecamatan mergangsan.

2. Secara praktis penelitian ini bermanfaat untuk menyumbangkan pemikiran dalam persoalan-persoalan hukum mengenai tanggung jawab pemerintah untuk melakukan manajemen keuangan kelurahan secara professional, transparan, akuntabel, efisien, dan efektif.

E. Kerangka Teori

1. Desa

Desa sebagai salah satu jenis persekutuan hukum teritorial, persekutuan hukum teritorial adalah kelompok dimana anggota-anggotanya merasa terikat satu dengan yang lainnya karena merasa dilahirkan dan menjalani kehidupan di tempat atau wilayah yang sama.³ Terbentuknya masyarakat hukum yang disebabkan oleh adanya rasa keterikatan orang-orang pada suatu daerah tertentu sehingga membentuk suatu masyarakat hukum. Masyarakat hukum demikian memiliki tiga bentuk, yaitu:⁴

- a. Masyarakat Dusun (*de Dorpsgemeenschap*), masyarakat dusun diartikan sebagai himpunan orang-orang pada satu daerah kecil yang biasanya meliputi perkampungan (pedukuhan) yang berdiri dengan seluruh pemuka masyarakat serta pusat kedudukannya berada di daerah tersebut.
- b. Masyarakat Wilayah (*de Streekgemenschap*), masyarakat wilayah merupakan pengembangan dari beberapa dusun yang membentuk suatu masyarakat hukum yang lebih besar.
- c. Federasi atau Gabungan Dusun-dusun (*de Dorpenbond*), beberapa masyarakat dusun yang saling berdampingan (bertetangga) membentuk suatu persekutuan untuk mengatur dan mengurus kepentingan secara bersama-sama seperti membuat saluran air dan lembaga peradilan bersama, berarti telah membentuk suatu gabungan dusun.

Dilihat dari sejarahnya, desa sudah dikenal sejak jaman kerajaan-kerajaan Nusantara sebelum kedatangan Belanda. Desa adalah wilayah-wilayah

³ Setiady, *Pembangunan Perdesaan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hlm. 83.

⁴ Soemadiningrat, *Hukum Adat Kontemporer*, Alumni, Bandung, 2011, hlm. 114-115.

yang mandiri dibawah taklukan kerajaan pusat. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, kerajaan pusat hanya menuntut loyalitas desa. Sedangkan bagaimana pemerintahan menyelenggarakan pemerintahanya, kerajaan pusat tidak mengatur melainkan menyerahkannya kepada desa yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurusnya sesuai dengan adat istiadat dan tata caranya sendiri. Istilah adat artinya “kebiasaan”. Adat atau kebiasaan merupakan, tingkah laku seseorang yang terus-menerus dilakukan dengan cara tertentu dan diikuti oleh masyarakat luar dalam waktu yang lama.⁵

Tulisan pada prasasti Himad-Walandit menunjukkan bahwa desa pada zaman Kerajaan Kediri-Jenggala memiliki status swatantrera (otonomi) dengan demikian, sejak dulu desa mempunyai hak mengatur rumah tangganya sendiri. Desa-desa di Jawa dibentuk atas pengaruh orang Hindu, karena mempunyai kesamaan dengan desa-desa yang ditemukan di India. Artinya, sejak kedatangan orang Hindulah desa mulai ada. Namun Van Vollenhoven dan Brandes menyatakan bahwa daerah hukum yang berada di Jawa, Bali, dan Madura yang disebut desa itu adalah ciptaan orang Indonesia asli, karena lembaga ini juga terdapat di daerah-daerah seberang dan juga di Filipina yang tidak pernah mendapat pengaruh orang Hindu.⁶

Berdasarkan letak topografinya, desa dapat diklasifikasikan menjadi tiga kelompok yaitu desa pesisir, desa dataran rendah dan desa pegunungan. Masing-masing kelompok mempunyai arti dan fungsi tertentu. Desa-desa

⁵ Surianingrat, *Pemerintah Administrasi Desa dan Kelurahan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 12-13.

⁶ *Ibid.*, 18.

pesisir khususnya yang mempunyai pelabuhan mempunyai fungsi politik dan ekonomi yang penting. Secara ekonomi tempat ini menjadi tempat ekspor-impor barang-barang perdagangan, sedangkan secara politik merupakan tempat yang rawan, yang sewaktu-waktu bisa dipakai musuh untuk menyerang kerajaan dari arah laut. Desa-desa dataran rendah merupakan gudang pangan untuk kebutuhan kerajaan maupun untuk diekspor. Sementara itu desa-desa pegunungan umumnya merupakan wilayah yang digunakan untuk pertahanan terahir ketika kerajaan terdesak oleh musuh.⁷

Secara etimologi kata desa berasal dari bahasa Sansekerta, *deca* yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau *village* diartikan sebagai “*a groups of hauses or shops in a country area, smaller than a town*”.⁸ Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.⁹

Menurut H.A.W. Widjaja menyatakan bahwa: “Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat”.¹⁰

⁷ Sunardjo, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Bandung, Tarsito, 1984, hlm. 100.

⁸ <http://matakristal.com/pengertian-desa/>, diakses pada 26 Juli 2016 pukul 14.00 WIB.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 3.

Desa menurut Pasal 1 point 12 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah dirubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan Desa 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 Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam pengertian Desa menurut Widjaja dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah di atas sangat jelas sekali bahwa Desa merupakan *Self Community* yaitu komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Dengan pemahaman bahwa Desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi Desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan Otonomi Daerah. Karena dengan Otonomi Desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan Otonomi Daerah.

Desa memiliki wewenang sesuai yang tertuang dalam Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa, yaitu sebagai berikut:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; dan

- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tujuan pembentukan Desa adalah untuk meningkatkan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna dan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan pembangunan. Dalam menciptakan pembangunan hingga di tingkat akar rumput, maka terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk pembentukan Desa yakni:¹¹

- a. Faktor penduduk, minimal 2500 jiwa atau 500 kepala keluarga;
- b. Faktor luas yang terjangkau dalam pelayanan dan pembinaan masyarakat,
- c. Faktor letak yang memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi antar dusun;
- d. Faktor sarana prasarana, tersedianya sarana perhubungan, pemasaran, sosial, produksi, dan sarana pemerintahan desa;
- e. Faktor sosial budaya, adanya kerukunan hidup beragama dan kehidupan bermasyarakat dalam hubungan adat istiadat;
- f. Faktor kehidupan masyarakat, yaitu tempat untuk keperluan mata pencaharian masyarakat.

Pemerintahan Desa merupakan bagian dari Pemerintahan Nasional yang penyelenggaraannya ditujukan pada pedesaan. Pemerintahan Desa adalah suatu proses dimana usaha-usaha masyarakat desa yang bersangkutan dipadukan dengan usaha-usaha pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.¹²

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Pemerintah Daerah, berlaku kebijakan Pemerintah Desa dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa, yang menyatakan

¹¹ Soetardjo Kartohadikoesoema, *Desa*, Sumur, Bandung, tanpa tahun, hlm. 3.

¹² Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 1991, hlm. 23.

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”. Rumusan tersebut memuat konsep hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, namun juga disebutkan bahwa Desa merupakan organisasi pemerintahan terendah di bawah Camat.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, menempatkan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desanya. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dipandang terlalu liberal dan federalistik, sehingga dikhawatirkan dapat mengancam keutuhan NKRI. Pembagian kewenangan terlalu mutlak pada daerah membuat perimbangan kekuasaan antara pusat dan daerah tidak proporsional, sehingga kontrol pusat dan provinsi terhadap daerah hilang. Dikhawatirkan undang-undang ini rentan melahirkan konflik dan masalah di tengah masyarakat. Karena berbagi kelemahan tersebut, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah diganti dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam konteks otonomi Desa terdapat perubahan positif yang dapat mendorong

peningkatan otonomi lokal dan Desa, antara lain:¹³

- a. Ditentukannya pemilihan langsung bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Model pemilihan langsung ini membawa banyak keuntungan terutama dalam kerangka demokratisasi, dimana aspirasi rakyat tidak mungkin lagi direduksi oleh kekuatan partai politik (parpol).
- b. Pengaturan tentang kewenangan Pemerintah Desa, rasanya lebih komprehensif. Desa mempunyai hak menolak pelaksanaan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, prasarana, dan sarana serta sumber daya manusia.
- c. Daerah akan mendapatkan bagian (alokasi).

Berkaitan dengan Otonomi Daerah, bagi Pemerintah Desa dimana keberadaannya berhubungan langsung dengan masyarakat dan sebagai ujung tombak pembangunan. Desa semakin dituntut kesiapannya baik dalam hal merumuskan Kebijakan Desa (dalam bentuk Peraturan Desa), merencanakan pembangunan desa yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta dalam memberikan pelayanan rutin kepada masyarakat. Demikian pula dalam menciptakan kondisi yang kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya kreativitas dan inovasi masyarakat dalam mengelola dan menggali potensi yang ada, sehingga dapat menghadirkan nilai tambah ekonomis bagi masyarakatnya. Dengan demikian, maka cepat atau lambat desa-desa tersebut diharapkan dapat menjelma menjadi desa-desa yang otonom, yakni masyarakat desa yang mampu memenuhi kepentingan dan kebutuhan yang dirasakannya.

Salah satu ukuran keberhasilan pelaksanaan Otonomi Desa adalah Pemerintah Desa semakin mampu memberikan pelayanan kepada masyarakatnya dan mampu membawa kondisi masyarakat ke arah kehidupan yang lebih baik. Dengan terselenggaranya Otonomi Desa, maka hal itu akan

¹³ HAW.Widjaja, *op.cit.*, hlm. 18-20.

menjadi pilar penting Otonomi Daerah. Keberhasilan Otonomi Daerah sangat ditentukan oleh berhasil tidaknya Otonomi Desa. Namun demikian, realitas yang terjadi pada era otonomi dan desentralisasi yang muatannya sarat akan nilai-nilai demokrasi dan transparansi ini cenderung sering menghadirkan permasalahan yang kompleks di desa. Dimana pada era tersebut, proses politik berjalan seperti lebih cepat daripada kemampuan untuk mengelola manajemen pemerintahan desa yang otonom.

Masyarakat atau kelompok masyarakat diperkenalkan dengan hal baru dalam konteks politik, yakni kebebasan menentukan sikap dan pendapat serta meniru demokrasi ala barat, dan demokrasi diartikan sebagai kebebasan tanpa batas. Beberapa kendala lain yang pantas menjadi bahan pemikiran dan perlu dicari jalan keluarnya, antara lain:¹⁴

- a. Merubah mentalitas aparatur, baik di tingkat Desa, Kecamatan maupun Kabupaten yang terbiasa bersikap sentralistis menuju mentalitas pemberdayaan daerah, sehingga untuk melaksanakan suatu kebijakan terkadang masih harus menunggu Juklak, Juknis dan segala tuntunan dari atas (Tuntas).
- b. Usulan-usulan tentang prioritas program pembangunan di Desa yang disampaikan kepada Pemerintah Kabupaten setelah melalui Musbang di tingkat Desa dan Kecamatan sering terkesan hanya formalitas dan kurang diperhatikan dengan sungguh-sungguh oleh Pemerintah Kabupaten. Hal itu dapat dilihat dari usulan tentang prioritas program pembangunan di desa dan kecamatan yang itu-itu saja dari tahun ke tahun. Ironisnya usulan-usulan itu sering terbentur pada ketidakmampuan daerah dalam hal pendanaan, atau bahkan terperangkap dalam jaring KKN model baru yang menyebabkannya terlantar dan hanya menjadi arsip dalam laci. Bukan rahasia lagi bahwa bagi Desa atau Kecamatan yang mempunyai orang yang memiliki akses di pemerintahan, baik di Legislatif maupun Eksekutif, sangat memudahkan Desa atau Kecamatan tersebut memperoleh prioritas proyek-proyek pembangunan.

¹⁴ Suwarno, *Nasib Desa dalam Tata Negara Indonesia*, <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0002/04/OPINI/nasi45.htm>

- c. Jika Otonomi Desa benar-benar dapat diwujudkan, barangkali cukup menguntungkan bagi desa-desa yang memiliki aset dan sumber daya alam yang memadai, namun justru mempersulit untuk desa-desa yang kurang strategis dalam masalah sumber daya alam dan tidak memiliki aset yang cukup.

Sikap ambigu Pemerintah Kabupaten dalam penanganan aset Kabupaten yang ada di desa. Di satu sisi aset tersebut dituntut untuk menjadi mata air bagi PAD yang harus selalu mengalir deras. Di sisi lain Desa yang memiliki aset dan banyak menerima imbas dari keberadaan aset tersebut kurang dilibatkan penanganannya dan hanya menerima penyisihan hasil yang sangat jauh dari pantas, apalagi cukup. Contoh yang mudah mengenai hal ini adalah keberadaan pasar milik Pemerintah Kabupaten yang ada di desa. Ada satu wacana, bahwa untuk terwujudnya keadilan atau keseimbangan dalam pemanfaatan Dana Alokasi Umum (DAU) Kabupaten, desa-desa mesti tergabung dalam asosiasi atau paguyuban agar memiliki kekuatan untuk berembung dan tawar-menawar dalam hal pemanfaatan DAU Kabupaten.¹⁵

2. Keuangan Desa

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

¹⁵ Persada Gisang, *Administrasi Negara Dalam Kaitannya Dengan Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Haji Masagung, Jakarta, 2004, hlm. 30.

pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintah pusat yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari APBN.

Pendapatan desa bersumber dari:¹⁶

- a. Pendapatan asli desa yang berasal dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong-royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah;
- b. Bagi hasil pajak daerah kabupaten/kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) untuk desa dari retribusi kabupaten/kota yang sebagian diperuntukan bagi desa;
- c. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima kabupaten/kota untuk desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang dibagi ke setiap desa secara proposional yang merupakan alokasi dana desa;
- d. Bantuan keuangan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan;
- e. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

Berdasarkan Pasal 76, ayat (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, bahwa yang dimaksud dengan pendapatan asli desa ialah dapat berupa tanah kas desa, tanah ulayat, pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik desa, mata air milik desa, pemandian umum, dan asset lain milik desa.

Menurut Mardiasmo, sasaran strategis yang harus dicapai desa dalam kebijakan pengelolaan kekayaan desa, antara lain: (1) terwujudnya ketertiban administrasi mengenai kekayaan desa, menyangkut: inventarisasi tanah dan bangunan, sertifikasi kekayaan desa, penghapusan dan penjualan kekayaan

¹⁶ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm. 82.

desa, sistem pelaporan kegiatan tukar-menukar, hibah, dan ruislag (2) terciptanya afisiensi dan efektivitas penggunaan kekayaan desa (3) pengamanan kekayaan desa (4) tersedianya data/ informasi yang akurat mengenai jumlah kekayaan desa.¹⁷

3. Alokasi Dana Desa (ADD)

Alokasi Dana Desa (ADD) adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar Desa untuk mendanai kebutuhan Desa dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan serta pelayanan masyarakat. Alokasi Dana Desa diperoleh dari dana perimbangan APBN yang diterima oleh Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK) sebesar 10%. Rumus yang digunakan dalam Alokasi Dana Desa adalah:

- a. Asas Merata, yaitu besarnya bagian alokasi dana desa yang sama untuk setiap desa, yang selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa Minimal (ADDM);
- b. Asas Adil, yaitu besarnya bagian alokasi dana desa berdasarkan Nilai Bobot Desa (BDx) yang dihitung dengan rumus dan variabel tertentu (misalnya kemiskinan, keterjangkauan, pendidikan dasar, kesehatan, dll), selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa Proposional (ADDP). Besarnya prosentase perbandingan antara asas merata dan adil adalah besarnya ADDM adalah 60% (enam puluh persen) dari jumlah ADD dan besarnya ADDP adalah 40% (empat puluh persen) dari jumlah ADD.

¹⁷ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2007, hlm. 238.

Pemberian Alokasi Dana Desa (ADD) yang merupakan wujud dari pemenuhan hak desa untuk menyelenggarakan otonomi Desa agar tumbuh dan berkembang mengikuti pertumbuhan dari Desa itu sendiri berdasarkan keanekaragaman, partisipatif, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Untuk memaksimalkan pengelolaan ADD yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten kepada Desa, maka ADD memiliki tujuan antara lain:¹⁸

- a. Menaggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan;
- b. Meningkatkan perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat Desa dan pemberdayaan masyarakat;
- c. Meningkatkan pembangunan infrastruktur Desa;
- d. Meningkatkan pengamalan nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan peningkatan sosial;
- e. Meningkatkan ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- f. Meningkatkan pelayanan pada masyarakat Desa dalam rangka pengembangan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat;
- g. Mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong-royong masyarakat;
- h. Meningkatkan pendapatan Desa dan masyarakat Desa melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa).

F. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian
 - a. Optimalisasi pengelolaan keuangan kelurahan di Kelurahan Wirogunan, Keparakan dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

¹⁸ Hanif Nurcholis, *op.cit.*, hlm. 89.

- b. Faktor-faktor penghambat dan pendukung dalam pengelolaan keuangan kelurahan di Kelurahan Wirogunan, Keparakan dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Subyek penelitian

Kepala Kelurahan dan pegawai Kelurahan di Kelurahan Wirogunan, Keparakan dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Yogyakarta.

3. Sumber Data

a. Data Primer

Data-data asli yang diperoleh peneliti dari tangan pertama, dari sumber asalnya yang pertama yang belum diolah dan diuraikan orang lain. Pada umumnya data primer mengandung data yang bersifat aktual yang diperoleh langsung dari lapangan dengan wawancara.¹⁹

b. Data Sekunder

Data yang digunakan untuk membahas skripsi ini, yang meliputi:

1) Bahan hukum primer, antara lain terdiri dari:

- a) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- b) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

2) Bahan hukum sekunder, antara lain terdiri dari:

- a. Buku yang terkait dan/atau relevan dengan tema skripsi;

¹⁹ Hilman Hadi Kusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 65.

- b. Pendapat para ahli;
- c. Karya tulis;
- d. Literatur-literatur lainnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dengan dua cara:

a. Wawancara

Pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan langsung kepada informan atau seorang ahli yang berwenang dalam suatu masalah.

b. Studi Pustaka

Studi ini dimaksudkan untuk mengumpulkan atau memahami data-data sekunder dengan berpijak pada berbagai literatur dan dokumen yang berkaitan dengan obyek penelitian.

5. Metode Pendekatan

Dalam penulisan skripsi ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu metode pendekatan dimana proses pembahasannya menitikberatkan pada aspek-aspek yuridis.

6. Analisis Data

Data yang diperoleh dengan metode diskriptif kualitatif, yaitu dinyatakan oleh sumber, baik secara lisan maupun tulisan yang dipelajari sebagai sesuatu yang utuh, yaitu dengan menggabungkan antara permasalahan dan data yang diperoleh untuk tercapainya kesimpulan tertentu, sehingga diperoleh hasil yang signifikan dan ilmiah.

BAB II
TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DESA
DAN KELURAHAN

A. Pemerintah Desa dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

1. Desa

Desa merupakan suatu habitat dari suatu komunitas masyarakat tertentu yang membentuk suatu kehidupan bersama, kawasan desa sebagian besar penduduknya berorientasi pada bercocok tanam sebagai petani atau kawasan pertanian. Selain itu juga sebagai tempat untuk pelayanan jasa pemerintahan serta pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.²⁰

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai 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 Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sesuai dengan pengertian desa tersebut, maka desa di seluruh Indonesia dapat menjalankan pemerintahannya sesuai dengan kepentingan yang ada di masyarakat disesuaikan dengan ketentuan daerahnya.²¹

Asal-usul terbentuknya desa tidak terlepas dari sifat manusia sebagai makhluk sosial, yaitu makhluk yang mengalami bermacam-macam liku kehidupan di mana dalam memenuhi kebutuhan hidupnya akan selalu

²⁰ Surianingrat, *Pemerintah Administrasi Desa dan Kelurahan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 23.

²¹ Sunardjo, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Bandung, Tarsito, 1984, hlm. 112.

membutuhkan orang lain. HAW Wijaya mengemukakan bahwa desa yang dari masa penjajahan baik Belanda sampai Jepang hingga kemerdekaan selalu mengalami perubahan tentang ketentuannya. Bahkan sampai bergulirnya reformasi yaitu suatu usaha agar praktek politik, pemerintahan, ekonomi dan sosial budaya yang tidak sesuai dan tidak selaras dengan kepentingan dan aspirasi masyarakat diubah ditata ulang agar menjadi lebih sesuai dan selaras.²²

Desa itu adalah suatu macam kesatuan masyarakat hukum yang tidak lagi terbagi dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum bawahan, dan tidak pula desa itu merupakan bagian dari lain kesatuan masyarakat hukum menurut adat, sehingga desa itu berdiri tunggal, mempunyai daerah sendiri, rakyat sendiri, penguasa sendiri dan mungkin pula harta benda sendiri. Sedangkan hukum adat yang berlaku di dalamnya adalah sesungguhnya homogen.²³

Secara umum desa dipahami sebagai tempat dimana bermukimnya penduduk dengan peradaban yang lebih terbelakang dari pada kota. Biasanya bercirikan dengan bahasa ibu yang kental, tingkat pendidikan yang relatif rendah, mata pencaharian yang pada umumnya dari sektor pertanian. Bahkan terdapat kesan kuat, bahwa pemahaman secara umum memandang desa sebagai tempat bermukimnya para petani.

²² H.A.W Widjaja, *Pemerintahan Desa / Marga Berdasarkan Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Suatu Telaah Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 75.

²³ Widarta, *Pokok- Pokok Pemerintahan Daerah*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hlm. 38.

Bagir Manan mengatakan bahwa desa sebagai kesatuan pemerintahan yang demokratis dapat menjadi model pengembangan demokrasi seperti permusyawaratan, kolektifitas kekeluargaan dan lain sebagainya.²⁴

Demokrasi merupakan sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, di mana rakyat merupakan peran penting di dalam kekuasaan atau pemerintahan, sehingga rakyat harus ikut serta untuk mewujudkan cita-cita pemerintahan menuju kehidupan yang baik dan sejahtera. Karena itu, suatu demokrasi desa dapat memungkinkan suatu upaya yang bukan saja mendorong perubahan-perubahan politik melainkan juga perlu menyentuh segi-segi ekonomi (struktur ekonomi).

Banyak definisi desa yang disebutkan berdasarkan pada masyarakat yang ada di Indonesia, sehingga pada kenyataannya di masing-masing daerah penyebutannya tidak sama. Jika dikaji lebih dalam, pengertian desa memiliki pengertian yang bermacam-macam tersebut hanya tergantung dari mana pengertian kita yang akan memahaminya. Karena dalam penelitian ini lebih mengarah pada pengertian desa dalam sisi pemerintahan desa, bukan dari pengertian para ahli maka desa di lihat dari sudut pandang pemerintahan.

Dalam mencapai pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi

²⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 159.

antara pusat dengan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun tujuan otonomi pada desa adalah memungkinkan desa yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Pemerintah desa masa sekarang ini terdiri atas Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa, Sekretaris Desa, Sekretariat Desa, Pelaksana Teknis Lapangan, dan Unsur Kewilayahan.

Penyelenggaraan otonomi harus didasarkan pada sifat-sifat serta ketentuannya yaitu:²⁵

- a. Sifat otonomi pertama luas artinya keleluasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan moneter dan fiscal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.
- b. Sifat kedua otonomi nyata yaitu evaluasi keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah.
- c. Sifat ketiga otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai kansekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam mewujudkan tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah.

Sebelum melangkah pada pembahasan pemerintahan desa, terlebih dahulu perlu diketahui perbedaan antara kata pemerintah dengan pemerintahan. Pemerintahan adalah perangkat atau organ negara yang menyelenggarakan

²⁵ Dedy Supriady Bratakusuma, Dadang Solikin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 3.

pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah kegiatan yang diselenggarakan oleh perangkat negara atau pemerintah. Sebenarnya istilah “pemerintah” bukan suatu istilah yang jelas kadang-kadang digunakan dalam arti yang luas, kadang-kadang digunakan dalam arti yang sempit. Dalam arti yang luas untuk menggambarkan organ yang menjalankan kekuasaan eksekutif saja, maka kita harus berhati-hati dalam menentukan pengertian pemerintah tersebut.

Pemerintahan adalah merupakan keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan jabatan lainnya. Kumpulan wewenang meneberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu jabatan-jabatan tersebut sering juga disebut sebagai kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, yudiktif, dan lain-lain.²⁶

Pemerintahan yang dikemukakan di atas adalah pemerintahan dalam arti luas, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit yaitu pemangku dari jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.²⁷

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan yang tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan juga diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan

²⁶ Bagir Manan, *op.cit.*, hlm. 100.

²⁷ *Ibid*, hlm. 101.

kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan dinamis di bidang yudikatif melakukan kegiatan yang memeriksa, memutus perkara dan yang lainnya.

Pemerintahan desa merupakan paduan antara dua pengertian pemerintahan dan desa. Pemerintahan tidak mungkin ada kalau tidak ada desa. Dengan demikian desa merupakan syarat untuk adanya pemerintahan. Pengertian Pemerintahan Desa mengandung suatu makna sebagai suatu tempat bagi alat perlengkapan negara dalam menjalankan fungsi, tugas dan peranannya yang meliputi hak dan kewenangannya sebagai pemerintah. pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumberdaya yang diperlukan serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara maupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan, dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya. Uraian tersebut di atas merupakan pengertian suatu pemerintahan secara umum biasanya diambil dari sudut pemerintahan pusat.²⁸

Kepala Desa, adalah pemimpin dari [Desa](#) di [Indonesia](#). Kepala Desa merupakan pimpinan dari Pemerintah Desa. Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali masa jabatan. Kepala Desa tidak bertanggung jawab kepada [Camat](#), namun hanya dikoordinasikan saja oleh Camat. Jabatan Kepala Desa dapat disebut dengan nama lain, misalnya

²⁸ *Ibid.*, 112.

[Wali Nagari](#) (Sumatera Barat), [Pambakal](#) (Kalimantan Selatan), [Hukum Tua](#) (Sulawesi Utara).²⁹

Kepala Desa dilarang menjadi pengurus partai politik (namun boleh menjadi anggota partai politik), merangkap jabatan sebagai Ketua atau anggota BPD (Badan Permusyawaratan Desa), dan lembaga kemasyarakatan, merangkap jabatan sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), terlibat dalam kampanye [Pemilihan Umum](#), [Pemilihan Presiden](#), dan [Pemilihan Kepala Daerah](#). Kepala Desa dapat diberhentikan atas usul Pimpinan BPD kepada Bupati/Walikota melalui Camat, berdasarkan keputusan musyawarah BPD.

Tugas dan wewenang Kepala Desa yaitu:³⁰

- a. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.
- b. Kepala Desa mempunyai wewenang:
 - 1) Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
 - 2) Mengajukan Rancangan Peraturan Desa;
 - 3) Menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
 - 4) Menyusun dan mengajukan Rancangan Peraturan Desa mengenai APB (Anggaran Pendapatan Belanja) Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
 - 5) Membina kehidupan masyarakat Desa;
 - 6) Membina perekonomian Desa;
 - 7) Mengkoordinasikan pembangunan Desa secara partisipatif;
 - 8) Mewakili Desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
 - 9) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewajiban Kepala Desa adalah:³¹

²⁹ Surianingrat, *op.cit.*.hlm. 29.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 30.

³¹ *Ibid.*, hlm. 32.

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan Desa yang bersih dan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme;
- f. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan Desa;
- g. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- h. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan Desa yang baik;
- i. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan Desa;
- j. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan Desa;
- k. Mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa;
- l. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan Desa;
- m. Membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat;
- n. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di Desa; dan
- o. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup;

Selain kewajiban sebagaimana di muka, Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan Desa kepada Bupati/Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan Desa kepada masyarakat.

Larangan Kepala adalah untuk:³²

- a. Menjadi pengurus Partai Politik;
- b. Merangkap jabatan sebagai Ketua dan/atau Anggota BPD, dan lembaga kemasyarakatan di Desa bersangkutan;
- c. Merangkap jabatan sebagai Anggota DPRD;
- d. Terlibat dalam kampanye Pemilihan Umum, Pemilihan Presiden, dan Pemilihan Kepala Daerah;
- e. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat lain;

³² *Ibid.*, hlm. 35.

- f. Melakukan kolusi, korupsi dan nepotisme, menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- g. Menyalahgunakan wewenang; dan
- h. Melanggar sumpah/janji jabatan.

Kepala Desa berhenti, karena meninggal dunia, permintaan sendiri atau diberhentikan. Dalam hal diberhentikan, dapat disebabkan karena:³³

- a. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
- b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
- c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Desa;
- d. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan;
- e. Tidak melaksanakan kewajiban Kepala Desa; dan/atau
- f. Melanggar larangan bagi Kepala Desa.

Usul pemberhentian Kepala Desa dimiliki oleh Pimpinan BPD kepada Bupati/Walikota melalui Camat, berdasarkan keputusan musyawarah BPD. Usul disampaikan oleh BPD kepada Bupati/Walikota melalui Camat berdasarkan keputusan musyawarah BPD yang dihadiri oleh 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota BPD.

Pengesahan pemberhentian Kepala Desa ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak usul diterima. Setelah dilakukan pemberhentian Kepala Desa, Bupati/Walikota mengangkat Pejabat Kepala Desa. Kepala Desa dapat diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota tanpa melalui usulan BPD apabila dinyatakan melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap.

³³ Sunardjo, *op.cit.*, hlm. 134.

Kepala Desa diberhentikan oleh Bupati/Walikota tanpa melalui usulan BPD apabila terbukti melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati/ Walikota tanpa melalui usulan BPD karena berstatus sebagai tersangka melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar dan atau tindak pidana terhadap keamanan negara.

Kepala Desa yang diberhentikan sementara, setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak ditetapkan putusan pengadilan, Bupati/Walikota harus merehabilitasi dan/atau mengaktifkan kembali Kepala Desa yang bersangkutan sampai dengan akhir masa jabatan. Apabila Kepala Desa yang diberhentikan sementara telah berakhir masa jabatannya Bupati/Walikota hanya merehabilitasi Kepala Desa yang bersangkutan.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk Desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa.

BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

BPD merupakan penampung dan penyalur aspirasi warga Desa. Pembentukan BPD di Desa saat ini berbeda dengan pembentukan BPD pada waktu lalu. Adapun pembentukan BPD pada saat ini hanya didasarkan pada musyawarah untuk mufakat. Sedangkan pembentukan BPD pada masa lalu dilakukan dengan pemilihan.

Apabila diperhatikan kedudukan dan peran BPD telah mengalami reduksi sistematis dalam 2 (dua) hal, yaitu:

- a. Tidak ada ketentuan yang menegaskan bahwa BPD mempunyai kedudukan sebagai parlemen Desa ataupun sebagai legislatif Desa.
- b. Mekanisme pengisian keanggotaan BPD yang pada awalnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dilakukan dengan dengan pemilihan yang demokratis, kemudian sekarang berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak lagi dengan pemilihan, melainkan ditetapkan secara musyawarah dan mufakat dengan basis perwakilan wilayah.

BPD merupakan lembaga sosial yang terdapat di Desa, sehingga BPD merupakan wadah aspirasi masyarakat yang menjadi pendorong dinamika masyarakat Desa. Peranan BPD difokuskan sebagai penyerap dan penampung aspirasi dari masyarakat dan motor untuk terbangunnya musyawarah Desa. Hal inilah yang menjadi tantangan bagi BPD untuk lebih mampu menangkap dan mengakomodasi aspirasi masyarakat yang senyatanya dalam proses pembangunan dan pemerintahan di Desa.

Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. BPD bahwa berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Desa. BPD

berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Kewenangan BPD yaitu:³⁴

- a. Membahas Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa;
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa;
- d. Membentuk Panitia Pemilihan Kepala Desa;
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan
- f. Menyusun tata tertib BPD.

Anggota BPD mempunyai kewajiban sebagai berikut:³⁵

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa;
- c. Mempertahankan dan memelihara hukum nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- e. Memproses pemilihan Kepala Desa;
- f. Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- g. Menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat; dan
- h. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan.

Rapat BPD dipimpin oleh Pimpinan BPD. Rapat BPD dinyatakan sah apabila dihadiri oleh sekurang-kurangnya 1/2 (satu per dua) dari jumlah anggota BPD, dan keputusan ditetapkan berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal tertentu Rapat BPD dinyatakan sah apabila dihadiri oleh sekurang-

³⁴ *Ibid.*, hlm. 135.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 140.

kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota BPD, dan keputusan ditetapkan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 1/2 (satu per dua) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota BPD yang hadir. Hasil rapat BPD ditetapkan dengan Keputusan BPD dan dilengkapi dengan notulen rapat yang dibuat oleh Sekretaris BPD.

2. Kelurahan

Kelurahan merupakan unit pemerintahan terendah setingkat dengan [Desa](#). Berbeda dengan Desa, Kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas. Dalam perkembangannya, sebuah Desa dapat ditingkatkan statusnya menjadi Kelurahan.

Kelurahan adalah pembagian wilayah di [Indonesia](#) di bawah [Kecamatan](#). Dalam konteks Otonomi Daerah di Indonesia, Kelurahan merupakan wilayah kerja [Lurah](#) sebagai Perangkat Daerah Kabupaten atau Kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah.

Kelurahan bisa dibentuk dalam ibukota negara, ibukota provinsi, ibukota kabupaten dan ibukota kota. Kelurahan dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat luas wilayah, jumlah penduduk serta syarat-syarat lain yang ditentukan lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan.³⁶

Lurah merupakan pimpinan dari [Kelurahan](#) sebagai Perangkat Daerah Kabupaten atau Kota. Seorang Lurah berada di bawah dan bertanggung jawab kepada [Camat](#). Tugas Lurah adalah melaksanakan kewenangan pemerintah

³⁶ Permendagri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan.

yang dilimpahkan oleh Camat sesuai karakteristik wilayah dan kebutuhan Daerah serta melaksanakan pemerintahan lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Istilah Lurah seringkali rancu dengan jabatan [Kepala Desa](#). Memang, di Jawa pada umumnya, secara historis pemimpin dari sebuah Desa dikenal dengan istilah Lurah. Namun dalam konteks pemerintahan Indonesia, sebuah Kelurahan dipimpin oleh Lurah, sedang Desa dipimpin oleh Kepala Desa. Tentu saja keduanya berbeda, karena Lurah adalah [Pegawai Negeri Sipil](#) yang bertanggung jawab kepada Camat, sedang Kepala Desa bisa dijabat siapa saja yang memenuhi syarat, dan dipilih langsung oleh rakyat melalui [Pemilihan Kepala Desa](#) (Pilkades).³⁷

Sehubungan status seorang Lurah adalah Pegawai Negeri Sipil, maka Lurah mempunyai masa jabatan yang terbatas, dalam hal ini masa jabatannya bukan berarti seumur hidup, melainkan sebatas kedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil. Hal itu pun masih tergantung kepada kemampuannya menjabat tugas tersebut. Bila dipandang tidak mampu, berarti bisa cepat-cepat digantikan oleh orang yang dianggap mampu.

³⁷ <https://id.wikipedia.org/wiki/Lurah>

B. Pemerintah Desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

1. Desa

Pemerintahan Desa merupakan lembaga perpanjangan pemerintah pusat memiliki peran yang strategis dalam pengaturan masyarakat desa/kelurahan dan keberhasilan pembangunan nasional. Karena perannya yang besar, maka perlu adanya Peraturan-peraturan atau Undang-Undang yang berkaitan dengan pemerintahan desa yang mengatur tentang pemerintahan desa, sehingga roda pemerintahan berjalan dengan optimal.

Indarwanto mengatakan bahwa secara praktis sebenarnya birokrasi atau pemerintahan telah diterapkan masyarakat Mesir Kuno dan Romawi Kuno berabad-abad lamanya, pada saat mereka sibuk mengatur jaringan irigasi, membagi secara adil dan membuat dam-dam (bak penampung air) telah diterapkan prinsip-prinsip pemerintahan/birokrasi. Masyarakat Jawa Kuno yang konon dahulu Jawa Dwipa atau Pulau Jawa dijuluki sebagai Lumbung Padi di Kepulauan Nusantara ini, sebenarnya telah terbiasa dengan aturan-aturan; Jaga Tirto, Ulu-ulu atau Kuwowo bertalian dengan jaringan irigas, merupakan bentuk dari penerapan bentuk pemerintahan.³⁸

Untuk meningkatkan kinerja dari pemerintahan daerah, termasuk pemerintahan Desa, Pemerintah Pusat beberapa kali telah mengeluarkan Undang-Undang yang berkaitan dengan hal tersebut, diantaranya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,

³⁸ Indarwanto, *Pemerintah Terendah Di Era Otonomi Asli*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 24.

dan terakhir direvisi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Revisi Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Kepala Desa bertanggung jawab pada badan perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu Kepala Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.³⁹

³⁹ Himawan S Pambudi, dkk, *Politik Pemberdayaan; Jalan Mewujudkan Otonomi Desa*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2003, hlm. 52.

Sebagai perwujudan demokrasi, di Desa di bentuk Badan Perwakilan Desa (BPD) atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa.

Di Desa dibentuk lembaga kemasyarakatan Desa lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa. Lembaga dimaksud merupakan mitra Pemerintah Desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat Desa. Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan Desa, bantuan pemerintah dan Pemerintah Daerah, pendapatan lain-lain yang sah, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman Desa.

Berdasarkan hak asal-usul Desa yang bersangkutan, Kepala Desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara/sengketa dari para warganya. Dalam upaya meningkatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat yang bercirikan perkotaan dibentuk Kelurahan sebagai unit Pemerintah Kelurahan yang berada di dalam daerah Kabupaten dan/atau Daerah Kota.⁴⁰

Sebagai tindak lanjut dari Pencanangan Otonomi Daerah pada tanggal 1 Januari 2001 yang lalu, dilaksanakan pula Pencanangan Otonomi Desa untuk setiap wilayah Kabupaten. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan keluangan dan kesempatan bagi desa dalam memberdayakan masyarakat Desa dan Desa. Masyarakat Desa dapat mewujudkan masyarakat yang mandiri (Otonomi Desa) sebagai otonomi asli.

⁴⁰ *Ibid.*, hln. 34.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menunjuk tiga pola otonomi yaitu, otonomi Propinsi sebagai otonomi terbatas, Otonomi Kabupaten/Kota sebagai otonomi luas dan Desa sebagai otonomi asli. 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 dan pemerintah.

Untuk memperkuat pelaksanaan Otonomi Desa, diharapkan Pemerintah Kabupaten secara intensif dan terpadu mengupayakan kebijakan sebagai berikut:⁴¹

- a. Memberi akses dan kesempatan kepada Desa untuk menggali potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya untuk dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan Desa tanpa mengabaikan fungsi kelestarian, konservasi dan pembangunan yang berkelanjutan.
- b. Memprogramkan pemberian bantuan kepada Desa sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
- c. Memfasilitasi upaya peningkatan kapasitas pemerintahan, lembaga-lembaga kemasyarakatan serta komponen-komponen masyarakat lainnya di Desa melalui pembinaan dan pengawasan, pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi.

Otonomi Desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh Desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, Desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.⁴²

⁴¹ Widjaja, H.A.W., *Otonomi Desa, Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm. 165.

⁴² *Ibid*, hlm. 170.

Sebagai wujud demokrasi, di Desa dibentuk Badan Perwakilan Desa yang berfungsi sebagai lembaga legislatif dan lengawas terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Kepala Desa. Untuk itu, Kepala Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan dengan pihak lain, menetapkan sumber-sumber pendapatan Desa, menerima sumbangan dari pihak ketiga dan melakukan pinjaman Desa. Kemudian berdasarkan hak atas asal-usul Desa bersangkutan, Kepala Desa dapat mendamaikan perkara atau sengketa yang terjadi di antara warganya.

Desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan transisi dari Desa seragam yang diciptakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dan sekaligus memberi landasan yang kuat bagi terwujudnya *development community* di mana Desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah, akan tetapi justru sebaliknya Desa merupakan *independent community*, yaitu Desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri.⁴³

Harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggung jawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karenanya, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan Otonomi Desa, jangan dilakukan secara kebablasan, sehingga Desa merasa seakan terlepas dari ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia,

⁴³ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 2007, hlm. 89.

tidak mempunyai hubungan dengan Kecamatan, Kabupaten, Propinsi ataupun dengan Pemerintah Pusat, bertindak semau sendiri dan membuat Peraturan Desa tanpa memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan Otonomi Desa menuntut tanggung jawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁴

Konstruksi perwilayahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menempatkan Propinsi sebagai wilayah administratif sekaligus pula sebagai daerah otonom. Pengaturan demikian menunjukkan adanya keterkaitan antara pemerintah Propinsi dengan daerah-daerah otonom dalam wilayahnya yaitu Kabupaten, Kota dan Desa, baik dalam arti status kewilayahan maupun dalam sistem dan prosedur penyelenggaraan pemerintahan, karena penyusunan Kabupaten, Kota dan Desa dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, diikat oleh wilayah Propinsi.

Kewenangan Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2005 tentang Desa mencakup:⁴⁵

- a. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa.
- b. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah.
- c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten.

⁴⁴ Himawan S Pambudi, *op.cit.*, hlm. 49.

⁴⁵ Pasal 7 PP Nomor 75 Tahun 2005 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2005 tentang Desa lebih longgar dalam melakukan desentralisasi kekuasaan terhadap desa. Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2005 kembali menghidupkan peran Badan Permusyawaratan Desa sebagai parlemen Desa untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan Desa. Meskipun demikian, tentu saja sebagai suatu peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2005 tidak banyak mampu menawarkan paradigma baru dalam menghidupkan kembali demokrasi di Desa. Garis subordinasi kewenangan BPD di bawah eksekutif masih dapat dilacak jejaknya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2005, di mana Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2005 menyebutkan kedudukan BPD sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Padahal Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan pengertian Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Persada Girsang mengatakan bahwa banyak hal dalam tuntutan Kepala Desa yang sebenarnya masuk akal dan memang harus dipenuhi. Ada juga tuntutan yang sebenarnya bertolak belakang dan tidak bisa dipenuhi. Sebut saja keinginan untuk terlibat dalam kegiatan politik partai dan keinginan memperpanjang masa jabatan. Jika keinginan terlibat dalam politik diizinkan, bukan tidak mungkin akan terjadi benturan kepentingan dan bisa merugikan rakyat. Otonomi yang sesungguhnya bukan di Kabupaten melainkan di Desa,

tetapi yang terjadi sekarang karena otonom itu berpusat di Kabupaten, maka untuk izin mendirikan pasar di desa saja harus ada izin dari kabupaten.⁴⁶

Sudah menjadi pemahaman umum bahwa otonomi daerah sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberi kesempatan kepada Pemerintah Kabupaten untuk mengoptimalkan potensi yang ada di daerah masing-masing. Otonomi daerah itu sendiri merupakan pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur anggaran daerahnya sendiri, tetapi tidak lepas dari pengawasan Pemerintah Pusat.

Berkaitan dengan otonomi daerah, bagi pemerintah desa di mana keberadaannya berhubungan langsung dengan masyarakat dan sebagai ujung tombak pembangunan. Desa semakin dituntut kesiapannya baik dalam hal merumuskan kebijakan desa (dalam bentuk peraturan desa), merencanakan pembangunan desa yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta dalam memberikan pelayanan rutin kepada masyarakat. Demikian pula dalam menciptakan kondisi yang kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya kreativitas dan inovasi masyarakat dalam mengelola dan menggali potensi yang ada, sehingga dapat menghadirkan nilai tambah ekonomis bagi masyarakatnya. Dengan demikian, maka cepat atau lambat desa-desa tersebut diharapkan dapat menjelma menjadi desa-desa yang otonom, yakni masyarakat desa yang mampu memenuhi kepentingan dan kebutuhan yang dirasakannya.⁴⁷

⁴⁶ Persada Girsang, *Administrasi Negara Dalam Kaitannya Dengan Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Haji Masagung, Jakarta, 2004, hlm. 19.

⁴⁷ Tumpal Saragi *Kewenangan Desa*, Solusi, Edisi II, Januari 2004

Salah satu ukuran keberhasilan pelaksanaan otonomi desa adalah Pemerintah Desa semakin mampu memberikan pelayanan kepada masyarakatnya dan mampu membawa kondisi masyarakat ke arah kehidupan yang lebih baik. Dengan terselenggaranya otonomi desa, maka hal itu akan menjadi pilar penting otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah sangat ditentukan oleh berhasil tidaknya otonomi desa. Namun demikian, realitas yang terjadi pada era otonomi dan desentralisasi yang muatannya sarat akan nilai-nilai demokrasi dan transparansi ini cenderung sering menghadirkan permasalahan yang kompleks di desa. Di mana pada era tersebut, proses politik berjalan seperti lebih cepat daripada kemampuan untuk mengelola manajemen pemerintahan desa yang otonom.⁴⁸

Masyarakat atau kelompok masyarakat diperkenalkan dengan hal baru dalam konteks politik, yakni kebebasan menentukan sikap dan pendapat serta meniru demokrasi ala barat, dan demokrasi diartikan sebagai kebebasan tanpa batas. Beberapa kendala lain yang pantas menjadi bahan pemikiran dan perlu dicari jalan keluarnya, antara lain:⁴⁹

- a. Merubah mentalitas aparatur, baik di tingkat desa, kecamatan maupun kabupaten yang terbiasa bersikap sentralistis menuju mentalitas pemberdayaan daerah, sehingga untuk melaksanakan suatu kebijakan terkadang masih harus menunggu Juklak, Juknis dan segala tuntunan dari atas.
- b. Usulan-usulan tentang prioritas program pembangunan di desa yang disampaikan kepada Pemerintah Kabupaten setelah melalui Musbang di tingkat desa dan kecamatan sering terkesan hanya formalitas dan kurang diperhatikan dengan sungguh-sungguh oleh Pemerintah Kabupaten. Hal itu dapat dilihat dari usulan tentang prioritas program pembangunan di desa dan kecamatan yang itu-itu saja dari tahun ke tahun. Ironisnya, usulan-usulan

⁴⁸ Himawan S Pambudi, *oip.cit.*, hlm. 50.

⁴⁹ Widjaja, H.A.W., *op.cit.*, hlm. 175.

itu sering terbentur pada ketidakmampuan daerah dalam hal pendanaan, atau bahkan terperangkap dalam jaring Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) model baru yang menyebabkannya terlantar dan hanya menjadi arsip dalam laci. Bukan rahasia lagi bahwa bagi desa atau kecamatan yang mempunyai orang yang memiliki akses di pemerintahan, baik di legislatif maupun eksekutif, sangat memudahkan desa atau kecamatan tersebut memperoleh prioritas proyek-proyek pembangunan.

- c. Jika otonomi desa benar-benar dapat diwujudkan, barangkali cukup menguntungkan bagi desa-desa yang memiliki aset dan sumber daya alam yang memadai, namun justru mempersulit untuk desa-desa yang kurang strategis dalam masalah sumber daya alam dan tidak memiliki aset yang cukup.
- d. Sikap ambigu Pemerintah Kabupaten dalam penanganan aset kabupaten yang ada di desa. Di satu sisi aset tersebut dituntut untuk menjadi mata air bagi PAD yang harus selalu mengalir deras. Di sisi lain, desa yang memiliki aset dan banyak menerima imbas dari keberadaan aset tersebut kurang dilibatkan penanganannya dan hanya menerima penyisihan hasil yang sangat jauh dari pantas, apalagi cukup. Contoh yang mudah mengenai hal ini adalah keberadaan pasar milik Pemerintah Kabupaten yang ada di desa. Ada satu wacana, bahwa untuk terwujudnya keadilan atau keseimbangan dalam pemanfaatan Dana Alokasi Umum (DAU) Kabupaten, desa-desa mesti tergabung dalam asosiasi atau paguyuban agar memiliki kekuatan untuk berembug dan tawar-menawar dalam hal pemanfaatan DAU Kabupaten.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2005, reduksi sistematis terhadap kedudukan dan peranan BPD terlihat sekurang-kurangnya dalam 2 (dua) hal, yaitu:

- a. Tidak ditegaskannya kedudukan BPD sebagai parlemen/legislatif desa.
- b. Mekanisme pengisian keanggotaan BPD yang semula dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dipilih berdasarkan mekanisme demokratis, kini dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun ditetapkan secara musyawarah dan mufakat dengan basis perwakilan wilayah.

Ditinjau dari sudut aliran pertanggungjawaban (*legal accountability*) penyelenggaraan pemerintahan desa oleh kepala desa menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2005, terlihat sangat jelas adanya tarikan ke atas. Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2005 menyebutkan bahwa Kepala Desa

mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan Desa kepada Bupati/Walikota. Tanggung jawab Kepala Desa kepada BPD hanya dalam bentuk penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban, dan kepada masyarakat hanya menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan Desa.⁵⁰

Rumusan aturan dalam Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2005 itu tentu saja terlihat kontradiktif dengan Pasal 35 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2005, yang mengatur bahwa BPD memiliki salah satu wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa. Meskipun pada Pasal 35 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2005, BPD diberikan kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa kepada Bupati/Walikota, namun mengacu pada rumusan Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2005 di atas, sangat jelas terlihat ambiguitas pengaturan kewenangan pengawasan BPD.

Selain itu, menyangkut sistem perencanaan di desa terlihat pula belum adanya kehendak negara untuk membangun pola *local self planning* di desa. Pasal 63 Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2005 masih mengikuti jejak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menempatkan perencanaan Desa sebagai satu kesatuan dengan sistem perencanaan pembangunan daerah Kabupaten/Kota. Pasal 150 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah menegaskan bahwa sistem perencanaan daerah merupakan satu kesatuan

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 177.

dengan perencanaan pembangunan nasional. Apabila ditarik garis lurus untuk menghubungkan substansi pengaturan mengenai perencanaan di desa, Daerah dan Pusat, terlihat sangat jelas yang dibangun adalah model perencanaan terpusat (*centralized planning*). Sentralisasi perencanaan semacam itu sebenarnya justru mengingkari hakekat otonomi daerah, yang seharusnya terus mengalir menjadi otonomi desa dan akhirnya menjadi otonomi rakyat.⁵¹

Berdasarkan Pasal 212 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan keuangan desa.

Sumber pendapatan desa terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Desa yang meliputi:
 - 1) Hasil usaha Desa;
 - 2) Hasil kekayaan Desa;
 - 3) Hasil swadaya dan partisipasi;
 - 4) Lain-lain pendapatan asli Desa yang sah.
- b. Bantuan dari Pemerintah Kabupaten yang meliputi:
 - 1) Bagian perolehan pajak dan retribusi Daerah; dan
 - 2) Bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan Daerah.
- c. Bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi.
- d. Sumbangan dari pihak ketiga.
- e. Pinjaman Desa.

Sumber pendapatan desa dikelola melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD). Kepala Desa dan BPD menetapkan APBD setiap tahun

⁵¹ Syahrial Oesman, *Pemberdayaan Pemerintah Desa Dalam Menciptakan Kemandirian Daerah Di Era Otonomi*, Intan Pelangi, Jakarta, 2002, hlm. 23.

dengan Peraturan Desa. Pedoman penyusunan APBD ditetapkan oleh Bupati. Tata cara dan pungutan objek pendapatan dan belanja desa ditetapkan bersama antara Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa. Sumber pendapatan yang telah dimiliki dan dikelola oleh desa tidak dibenarkan diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Pemberdayaan potensi desa dalam meningkatkan pendapatan desa dilakukan antara lain dengan pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMD), kerja sama dengan pihak ketiga dan kewenangan melakukan pinjaman.

Sumber pendapatan daerah yang berada di desa, baik pajak maupun retribusi yang telah dipungut oleh Daerah Kabupaten tidak dibenarkan adanya pungutan oleh Pemerintah Desa. Pendapatan daerah dari sumber tersebut terus harus diberikan kepada desa yang bersangkutan dengan pembagian secara proporsional dan adil. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menghilangkan beban biaya ekonomi tinggi dan dampak lainnya. Kegiatan pengelolaan APBD yang ditetapkan setiap tahun meliputi penyusunan anggaran pelaksanaan tata usaha keuangan dan perubahan serta perhitungan anggaran.⁵²

Otonomi desa merupakan subsistem dari sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa di dalam sistem pemerintahan yang berkedudukan di Daerah Kabupaten. Penyelenggaraan pemerintahan desa menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Desa memiliki posisi yang sangat strategis, sehingga diperlukan adanya perhatian yang

⁵² Himawan S Pambudi, *op.cit.*, hlm. 54.

seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. Indikasi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah ditandai dengan keberhasilan Pemerintah dalam pelaksanaan otonomi desa. Oleh karena itu, upaya untuk memperkuat desa merupakan langkah yang harus segera diwujudkan baik oleh Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Kabupaten.⁵³

Dalam rangka meningkatkan pemberdayaan, kesejahteraan dan pemerataan pembangunan di pedesaan melalui dana APBD Kabupaten, Propinsi dan Pemerintah Pusat, Pemerintah Kabupaten, Propinsi dan Pusat perlu merealisasikan dalam APBD masing-masing sebesar 10% untuk dana alokasi Desa. Dengan mengalokasikan dana alokasi sebesar 10% ini diharapkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan di Desa dapat menjadi kenyataan. Terciptanya pemerataan pembangunan khususnya di pedesaan melalui dana APBN Kabupaten, Propinsi dan Pemerintah Pusat sebesar 10% akan tercapai tingkat kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat yang tinggal di pedesaan.⁵⁴

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, bahwa hasil penerimaan pajak Kabupaten diperuntukkan paling sedikit 10% bagi desa di wilayah Kabupaten yang bersangkutan. Selanjutnya sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bantuan daerah Kabupaten yang meliputi bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah dan bagian dari dana

⁵³ *Ibid.*, hlm. 60.

⁵⁴ Syahril Oesman, *op.cit.*, hlm. 54.

perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten serta bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi.⁵⁵

Alokasi dana desa tersebut akan mendorong terlaksananya otonomi desa, sekaligus sebagai upaya pemberdayaan pemerintahan desa dan masyarakat desa. Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten sebagai fasilitator, memfasilitasi masyarakat desa agar mampu menjalankan fungsi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap penggunaan dana alokasi desa yang diterimanya.

Dalam rangka ini, diperlukan adanya kerja sama yang saling mendukung, keterlibatan masyarakat desa dalam proses pembangunan desa dan masyarakat desa. Semua pihak tanpa kecuali seperti masyarakat desa, pemerintah desa, kepala desa, Badan Perwakilan Desa, Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Pusat.

Pada akhirnya terciptanya pemerataan pembangunan, khususnya di pedesaan akan lebih meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat pedesaan mendorong keterlibatan aktif pemerintah desa dan masyarakat dalam proses pembangunan desa. Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten sebagai fasilitator dengan sungguh-sungguh mendorong terlaksananya otonomi desa khususnya terhadap pembangunan desa, sehingga timbulnya kesadaran pemerintahan desa berpartisipasi dalam pembangunan desa dan masyarakatnya.

2. Kelurahan

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 57.

Kelurahan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kelurahan merupakan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa. Berbeda dengan desa, kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas. Dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan.

Berdasarkan Permendagri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan, dan Permendagri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan, maka syarat-syarat pembentukan suatu kelurahan adalah:

- a. Wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 4.500 jiwa atau 900 KK, dengan luas paling sedikit 3 km²;
- b. Wilayah Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 2.000 jiwa atau 400 KK, dengan luas paling sedikit 5 km²; dan
- c. Wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, Papua paling sedikit 900 jiwa atau 180 KK, dengan luas paling sedikit 7 km².

Kelurahan memiliki kantor pemerintahan, memiliki jaringan perhubungan yang lancar, sarana komunikasi yang memadai, dan fasilitas umum yang memadai. Kelurahan yang tidak lagi memenuhi kondisi di atas dapat dihapuskan atau digabungkan dengan kelurahan yang lain, berdasarkan hasil penelitian dan pengkajian yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah

kabupaten / kota. Sedangkan pemekaran kelurahan dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit lima tahun penyelenggaraan pemerintahan di kelurahan tersebut.

C. Pemerintah Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

1. Desa

Adanya pemerintahan daerah, dimulai dari kebijakan desentralisasi. Desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *Centrum* yang artinya pusat. Dengan demikian, maka desentralisasi yang berasal dari sentralisasi mendapat awalan *de* berarti melepas atau menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat, tapi hanya menjauh dari pusat.⁵⁶

Sejarah perkembangan pemerintahan di Indonesia tidak terlepas dari sejarah berdirinya Republik Indonesia. Belanda yang menjajah Indonesia telah banyak mempengaruhi budaya, sistem hukum, sistem politik, dan sistem ketatanegaraan Indonesia, sedangkan Belanda sendiri mendapat pengaruh kuat dari sistem politik, sistem hukum, dan sistem ketatanegaraan Prancis karena bangsa Prancis dalam beberapa tahun telah menjajah bangsa Belanda.

Alderfer menyatakan bahwa pemerintah daerah di Indonesia berdasarkan sistem tradisional yang sangat dipengaruhi oleh sistem Prancis, akibat terlalu lama dijajah Belanda, yang dahulunya merupakan wilayah dari

⁵⁶ Kusumahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm. 12.

kekaisaran Prancis terutama di bawah penguasaan Gubernur Jenderal Daendels.⁵⁷

Salah satu persamaan sistem feodalisme di Prancis dan di pulau Jawa (Indonesia pada umumnya) adalah sistem apanage yang memberikan kewajiban-kewajiban tertentu para pejabat lokal kepada raja, atau para petani penggarap kepada para pejabat lokal. Oleh karena itu, dalam sistem feodalisme di daerah-daerah Indonesia dikenal istilah tanah lungguh, tanah bengkok, tanah garapan.

Keterikatan pejabat-pejabat lokal kepada tanah lungguh atau apanage menyebabkan kesetiaan mutlak para pejabat lokal harus diserahkan kepada raja atau sultan karena raja (pemilik tanah itu) menggaji para pejabat lokal dengan tanah-tanah apanage tersebut. Pejabat lokal yang umumnya kerabat raja, tidak dapat menggarap tanah apanage, maka mereka menyerahkan tanah itu kepada rakyat untuk digarap dengan imbalan menyerahkan sebagian hasil panen dan kewajiban kerja rodi (panen). Sistem ini disebarluaskan dan dilembagakan Belanda di luar Jawa. Dengan demikian sejarah pemerintahan Indonesia selalu terikat pada kepentingan Pemerintah Pusat (raja). Pemerintah Daerah di Indonesia tidak mengenal budaya legislatif, segala sesuatu terpusat pada raja, oleh karena itu, sejarah pemerintahan di Indonesia dan daerah (khususnya) membuktikan bahwa terjadi penyelewengan, penyalahgunaan kekuasaan, kepincangan-kepincangan diakibatkan oleh terlalu dominannya eksekutif

⁵⁷ Harold F. Alderfer, *Local Government In Developing Countries*, Mc Graw-Hill Book Company, New York, 1964, hlm. 83-84.

(kekuasaan raja, Pemerintah Pusat). Salah satu cara menghindari penyelewengan, penyalahgunaan kekuasaan, dan kepincangan-kepincangan dalam penyelenggaraan negara adalah pemberian otonomi kepada Daerah.⁵⁸

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan batasan tentang desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan rumusan pasal 1 angka 1, bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati. Dimaksud penyelenggaraan urusan pemerintahan adalah “untuk mengatur”, untuk mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat.

Dasar yang digunakan adalah berdasarkan (1) prakarsa masyarakat, (2) berdasarkan hak asal usul atau hak tradisional. Pada Pasal 1 angka 3 yang menyatakan, bahwa pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Jadi yang berwenang adalah pemerintah desa, yakni kepala desa dibantu perangkat desa, sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa.

⁵⁸ Syahril Oesman, *op.cit.*, hlm. 73.

Ini artinya disamping kepala desa dan perangkat desa ada unsur lain penyelenggara pemerintahan desa.⁵⁹

Pasal 1 angka 4 UU No 6 Tahun 2014 menyatakan dimaksud unsur lain, yakni Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Pasal 23 UU No 6 Tahun 2014 memberikan penegasan, yakni pemerintahan desa diselenggarakan oleh pemerintah desa. BPD kedudukannya adalah hanya lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis . Hal ini ditegaskan juga pada pemerintah desa

Pasal 25 bahwa pemerintah desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain. Berdasarkan konstruksi hukum yang demikian, kepala desa memiliki kedudukan yang strategis sebagai penyelenggara pemerintahan desa, namun ketika melaksanakan kewenangan desa dua lembaga tersebut mempunyai kedudukan yang sama, yakni kepala desa dan BPD.

Pasal 19 kewenangan desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; dan

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 77.

- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 20: Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b diatur dan diurus oleh desa. Pasal 21: Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2006 tentang Desa menegaskan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional. Dengan demikian, desa harus dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kekuasaan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya untuk mencapai kesejahteraan. Hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat inilah yang disebut otonomi desa.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan keluangan dan kesempatan bagi desa dalam memberdayakan masyarakat desa dan desa. Masyarakat desa dapat mewujudkan masyarakat yang mandiri (otonomi desa) sebagai otonomi asli. Undang-Undang Pemerintahan Daerah menunjuk tiga pola otonomi, yaitu

otonomi propinsi sebagai otonomi terbatas. Otonomi kabupaten / kota sebagai otonomi luas dan desa sebagai otonomi asli.⁶⁰

Desa yang otonom akan memberi ruang gerak pada perencanaan pembangunan yang merupakan kebutuhan nyata masyarakat dan tidak banyak terbebani oleh program-program kerja dari berbagai instansi dan pemerintah. Untuk memperkuat pelaksanaan otonomi desa, diharapkan pemerintah kabupaten secara intensif dan terpadu mengupayakan kebijakan sebagai berikut:⁶¹

Pertama, memberi akses dan kesempatan kepada desa untuk menggali potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya untuk dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan desa tanpa mengabaikan fungsi kelestarian, konservasi dan pembangunan yang berkelanjutan.

Kedua, memprogramkan pemberian bantuan kepada desa sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketiga, memfasilitasi upaya peningkatan kapasitas pemerintahan, lembaga-lembaga kemasyarakatan, serta komponen-komponen masyarakat lainnya di desa melalui pembinaan dan pengawasan, pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi. Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 80.

⁶¹ Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, Dan Sumber Daya*, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 164

mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat, dan utuh bukan merupakan pemberian dari pemerintah, sebaliknya Pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan asal usul yang bersifat istimewa, maka desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta-harta, serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.⁶²

Sebagai wujud demokrasi, di desa dibentuk Badan Perwakilan Desa yang berfungsi sebagai lembaga legislatif dan pengawas terhadap pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa serta keputusan kepala desa. Untuk itu, kepala desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan dengan pihak lain, menetapkan sumber-sumber pendapatan desa, menerima sumbangan dari pihak ketiga dan melakukan pinjaman desa. Kemudian berdasarkan hak atas asal usul desa bersangkutan, kepala desa dapat mendamaikan perkara atau sengketa yang terjadi di antara warganya. Dengan demikian, desa yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah merupakan transisi dari desa seragam yang

⁶² HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 93.

diciptakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dan sekaligus memberi landasan yang kuat bagi terwujudnya *development community*, yaitu desa yang masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri.⁶³

Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggung jawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Konstruksi wilayah yang diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah menempatkan propinsi sebagai wilayah administratif sekaligus pula sebagai daerah otonom. Pengaturan demikian menunjukkan adanya keterkaitan antara pemerintah provinsi dengan daerah-daerah otonom dalam wilayahnya atau kabupaten, kota dan desa, baik dalam arti status kewilayahan maupun dalam sistem dan prosedur penyelenggaraan pemerintahan, karena penyusunan kabupaten, kota dan desa dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, diikat oleh wilayah provinsi.⁶⁴

Sejalan dengan prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab diletakkan pada daerah kabupaten dan kota, maka pembinaan, pengawasan dan koordinasi dengan pemerintah desa dan kelurahan, sepanjang bukan lintas kabupaten dan kota, dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah kabupaten dan kota yang bersangkutan, termasuk pengawasan

⁶³ Dharma Setyawan Salam, *op. cit.*, hlm. 166.

⁶⁴ HAW. Widjaja, *op.cit.*, hlm. 99.

terhadap peraturan desa dan keputusan kepala desa. Otonomi desa merupakan otonomi yang berdsarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang dihasilkan berbagai interaksi antar individu dalam masyarakat atau merupakan hasil cipta, rasa dan karsa masyarakat dalam kenyataan pasti akan timbul keanekaragaman, baik keanekaragaman dari penataan desa, tata kehidupan masyarakat, potensi desa, susunan pemerintahan, maupun tatanan pemerintahan yang sangat dipengaruhi oleh keanekaragaman asal usul dan adat istiadat masyarakatnya.

Pemberdayaan masyarakat terutama di pedesaan tidak cukup hanya dengan upaya meningkatkan produktivitas, memberikan kesempatan usaha yang sama atau member modal saja, tetapi harus diikuti pula dengan perubahan struktur sosial ekonomi masyarakat, mendukung berkembangnya potensi masyarakat melalui peningkatan peran, produktivitas dan efisiensi serta memperbaiki empat akses, yaitu:⁶⁵

- a. Akses terhadap sumber daya.
- b. Akses terhadap teknologi.
- c. Akses terhadap pasar.
- d. Akses terhadap sumber pembiayaan.

Keempat akses ini di samping menjadi tanggung jawab pemerintah untuk memfasilitasinya, juga diperlukan peran aktif dari kelompok-kelompok masyarakat di desa dan kelurahan untuk membentuk usaha bersama atas kepentingan bersama pula yang diselenggarakan secara kekeluargaan. Mencermati ketentuan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dinamika

⁶⁵ Dharma Setyawan Salam, *op.cit.*, hlm. 169.

masyarakat pada tingkat desa dapat terwadahi dalam tiga institusi utama sebagai berikut:⁶⁶

- a. Pemerintahan desa sebagai unsur pelaksana berbagai program pembangunan, pelayanan, pembinaan dan pemberdayaan masyarakatnya.
- b. Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga legislatif desa yang berfungsi menampung, menyalurkan serta mewujudkan aspirasi aspirasi dan kepentingan masyarakatnya dalam menetapkan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah desa.
- c. Lembaga kemasyarakatan desa seperti LKMD, Karang Taruna, PKK dan kelompok-kelompok masyarakat lainnya sebagai mitra pemerintahan desa dalam upaya mewujudkan pemberdayaan masyarakat untuk mengakomodasikan aspirasi kebutuhan dan tuntutan masyarakat dalam bidang pembangunan, pelayanan pemerintahan serta dalam rangka menumbuhkembangkan partisipasi dan semangat gotong royong warganya.

Ketiga institusi ini diharapkan bersinergi untuk mewujudkan percepatan dan memperkuat implementasi otonomi desa dan memfasilitasi pemberdayaan masyarakat sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang secara tegas dan jelas telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kedudukan pemerintahan desa yang telah diberi kewenangan penuh untuk memberdayakan masyarakatnya sudah tentu harus mempunyai kemampuan untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan lebih mengedepankan hak-hak masyarakat. Dengan demikian, kedudukan kepala desa lebih merupakan wakil dari pemerintahan desa dan masyarakat desa itu sendiri ketimbang sebagai wakil pemerintah pusat, pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten. Sebagai konsekuensinya, kepala desa tidak lagi mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada bupati melainkan kepada masyarakat melalui Badan Perwakilan Desa.

⁶⁶ HAW. Widjaja, *op.cit.*, hlm. 112.

2. Kelurahan

Kelurahan merupakan wilayah gabungan dari beberapa Rukun Warga (RW). Pemerintahan di tingkat desa dan kelurahan merupakan unsur pemerintahan yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Dalam menjalankan semua perencanaan pembangunan di kelurahan terdapat Dewan Kelurahan (Dekel). Dewan Kelurahan berfungsi sebagai pemberi masukan kepada lurah tentang rencana pembangunan di wilayahnya.⁶⁷

Kelurahan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kelurahan merupakan wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah Kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa. Berbeda dengan desa, kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas. Dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan.

Ciri-ciri kelurahan:⁶⁸

- a. Berada di kecamatan kota/ibukota kabupaten/kotamadya.
- b. Merupakan Satuan Perangkat Kerja Daerah.
- c. Pendanaan jadi satu dalam APBD.
- d. Tidak ada otonomi.

⁶⁷ <http://bwi.web.id/content/perbedaan-antara-desa-dan-kelurahan>

⁶⁸ http://www.academia.edu/12000767/Perbedaan_Desa_dan_Kelurahan

- e. Tidak ada demokrasi dalam pemilihan lurah. Lurah dipilih oleh Bupati/Walikota melalui Sekda.
- f. Bersifat administrative.
- g. Bukan bagian dari otonomi desa.

Fungsi kelurahan:⁶⁹

- a. pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan;
- b. pemberdayaan masyarakat;
- c. pelayanan masyarakat;
- d. penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- e. pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; dan
- f. pembinaan lembaga kemasyarakatan.

Kelurahan terdiri dari lurah dan perangkat kelurahan. Perangkat kelurahan terdiri dari sekretaris kelurahan dan seksi sebanyak-banyaknya 4 (empat) seksi serta jabatan fungsional. Kelurahan dipimpin oleh seorang lurah berdasarkan Surat Keputusan Bupati/Walikota atas usulan Camat dari Pegawai Negeri Sipil. Maka lurah bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat.

Wewenang Lurah adalah:

- a. Pelaksana kegiatan pemerintahan kelurahan
- b. Pemberdayaan masyarakat
- c. Pelayanan masyarakat
- d. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum

⁶⁹ http://www.academia.edu/12000767/Perbedaan_Desa_dan_Kelurahan

- e. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
- f. Pembinaan lembaga kemasyarakatan.



BAB III

OPTIMALISASI PENGELOLAAN KEUANGAN KELURAHAN DI KELURAHAN WIROGUNAN, KEPARAKAN DAN BRONTOKUSUMAN KECAMATAN MERGANGSAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014

A. Optimalisasi Pengelolaan Keuangan Kelurahan Di Kelurahan Wirogunan, Keparakan Dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan. Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan. Pembentukan kelurahan dapat berupa penggabungan beberapa kelurahan atau bagian kelurahan yang bersandingan, atau pemekaran dari satu kelurahan menjadi dua kelurahan atau lebih. Pembentukan kelurahan harus sekurang-kurangnya memenuhi syarat:

- a. jumlah penduduk;
- b. luas wilayah;
- c. bagian wilayah kerja;
- d. sarana dan prasarana pemerintahan.

Kelurahan yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung. Pemekaran dari satu kelurahan menjadi dua kelurahan atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai

paling sedikit 5 (lima) tahun penyelenggaraan pemerintahan kelurahan. Ketentuan mengenai pembentukan, penghapusan dan penggabungan kelurahan diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri.

Kelurahan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan. Kelurahan dipimpin oleh Lurah yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari Pegawai Negeri Sipil. Syarat-syarat lurah meliputi:

- a. Pangkat/golongan minimal Penata (III/c).
- b. Masa kerja minimal 10 tahun.
- c. Kemampuan teknis dibidang administrasi pemerintahan dan memahami sosial budaya masyarakat setempat.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, lurah melakukan koordinasi dengan Camat dan instansi vertikal yang berada di wilayah kerjanya. Keuangan Kelurahan bersumber dari:

- a. APBD Kabupaten/Kota yang dialokasikan sebagaimana perangkat daerah lainnya;
- b. Bantuan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan bantuan pihak ketiga;
- c. Sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat.

Alokasi anggaran Kelurahan yang berasal dari APBD Kabupaten/Kota memperhatikan factor-faktor, sekurang-kurangnya:

- a. jumlah penduduk;
- b. kepadatan penduduk;
- c. luas wilayah;
- d. kondisi geografis/karakteristik wilayah;
- e. jenis dan volume pelayanan; dan
- f. besaran pelimpahan tugas yang diberikan.

Di dalam ilmu manajemen personalia upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia disebut pengembangan karyawan. Tujuan pengembangan karyawan adalah untuk memperbaiki efektifitas kerja karyawan dalam mencapai hasil-hasil kerja yang telah ditetapkan. Perangkat desa yang kurang memiliki pengetahuan dan keterampilan tentang bidang tugasnya akan mengalami kesulitan dan kelambatan dalam bekerja, yang berakibat pada pemborosan bahan, waktu, dan biaya.

Dari hasil wawancara langsung yang dilakukan di 3 Kelurahan di Kelurahan Wirogunan, Keparakan Dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan, semuanya sudah selesai dalam menyusun RPJM Kelurahan tahun 2015 walaupun anggaran dana yang diberikan sudah di akhir tahun berjalan. Ketika ditanya mengenai ketersediaan RPJM di Kelurahan tersebut, Pegawai Kelurahan Brontokusuman menyatakan bahwa: Kelurahan sudah memiliki RPJM. RPJM sedang disusun oleh pihak kantor di Kecamatan. Kami menggunakan jasa pihak kantor karena kurangnya sumber daya manusia yang handal dan mengerti tentang proses penyusunan RPJM ini. Dengan menggunakan jasa tersebut, Kelurahan hanya menjelaskan gambaran pokok

mengenai pembangunan yang ingin dilakukan dan selanjutnya memberikan imbalan jasa kepada pihak kantor tersebut.

Sama halnya dengan Kelurahan Keparakan, menyatakan bahwa: Untuk RPJM sampai bulan Februari 2016 ini masih belum disiapkan. Kendala yang dialami yaitu terbatasnya waktu yang diberikan untuk penyusunan RPJM. Kelurahan lebih mengedepankan dan memprioritaskan pembuatan APB Kelurahan karena menjadi syarat pemberian dana Kelurahan. Jika APB Kelurahan belum disiapkan, maka Kelurahan tersebut tidak mendapatkan alokasi dana ke Kelurahan. Untuk itu, Kelurahan terlebih dahulu menyiapkan APB Kelurahan agar proses dan realisasi dana Kelurahan dapat berjalan dengan baik. Ketika ditanya mengenai ketersediaan APB Kelurahan, keseluruhan Kelurahan yang diteliti sudah memiliki APB Kelurahan. Namun, yang sedikit berbeda adalah mekanisme atau proses penyusunan APB Kelurahan khususnya penyampaian rancangan APB Kelurahan kepada bupati/walikota untuk dievaluasi.

Dari hasil wawancara mengenai ketersediaan APB Kelurahan yang dilakukan di Kelurahan Brontokusuman menyatakan bahwa: Kelurahan ini sudah memiliki APB Kelurahan. Untuk melakukan program pembangunan desa menggunakan RPJM sebagai acuan dan pedoman dalam pelaksanaan pembangunan dan realisasi keuangan Kelurahan. Selama ini Kelurahan tetap melakukan pembangunan, kisaran dana yang digunakan hanya dibuat dicatatkan buku Kelurahan dan nantinya akan digunakan sebagai informasi untuk pembuatan laporan pertanggungjawaban.

Pandangan tersebut menggambarkan bahwa Kelurahan tersebut menganggap APB Kelurahan sebagai sebuah kebutuhan yang penting dalam melaksanakan keuangan Kelurahan. Kelurahan Wirogunan sudah memiliki APB Kelurahan dan laporan tersebut sudah disampaikan kepada masyarakat dan dimusyawarahkan sebelumnya kepada seluruh aparatur. Ketika APB Kelurahan dianggap telah sesuai dan mencapai mufakat, maka APB Kelurahan disahkan oleh Kepala Kelurahan melalui peraturan kelurahan. Namun, APB Kelurahan tidak disampaikan kepada bupati atau camat setempat sehingga tidak adanya proses evaluasi.

Ungkapan di atas menjelaskan bahwa Kelurahan tersebut telah memahami mekanisme atau proses penyusunan APB Kelurahan dengan baik, walaupun masih terdapat kelemahan pengawasan dan pengendalian dari pihak kabupaten/kota. Di Kecamatan Mergangsan, mekanisme atau penyusunan APB Kelurahan telah dilaksanakan secara sempurna. Proses penyusunan APB Kelurahan dilakukan dengan mengumpulkan aparatur yang terkait. Setelah rancangan APB Kelurahan disepakati dan dianggap layak, APB Kelurahan kemudian dievaluasi oleh walikota/bupati setempat dan dilakukan pengarahannya lanjutan mengenai APB Kelurahan.

Menurut hasil wawancara masing-masing Kelurahan, APB Kelurahan sudah dibuat berdasarkan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketika ditanyai mengenai laporan realisasi pelaksanaan APB Kelurahan Brontokusuman secara semesteran dan dana Kelurahan yang diterima, dijelaskan bahwa: Jumlah keseluruhan dana yang dimiliki oleh adalah

Rp.350.000.000,- untuk tahun 2015. Dana tersebut direalisasikan untuk pembangunan kantor, pembuatan mck, jalan, kebutuhan BUPKK, dan posyandu. Mekanisme atau proses penyusunan laporan realisasi pelaksanaan APB Kelurahan mengenai pembangunan dan lainnya nantinya akan dimusyawarahkan kepada seluruh masyarakat dan disusun laporannya oleh bendahara. Setiap kegiatan yang telah dilaksanakan sudah memiliki laporan bukti transaksi yang telah dikumpulkan per transaksi pengeluaran.

Pemaparan tersebut menegaskan bahwa Kelurahan sudah memiliki kesadaran yang baik dalam proses pelaksanaan APB Kelurahan secara akuntabilitas. Sama halnya dengan Kelurahan Keparakan dijelaskan bahwa jumlah dana desa yang diterima sebesar Rp.320.000.000,- untuk tahun anggaran 2015 dan sudah direalisasikan untuk pembangunan dan rehabilitasi kantor, dan pengadaan berbagai fasilitas lainnya seperti pengadaan komputer dan alat-alat penting lainnya. Kelurahan ini juga sudah memiliki laporan pelaksanaan secara semesteran yang merangkum keseluruhan kegiatan yang telah dilakukan. Lampiran bukti transaksi juga telah disiapkan dengan baik sehingga laporan pelaksanaan nantinya akan mendukung informasi untuk laporan pertanggungjawaban kedepannya.

Untuk Kelurahan Wirogunan bahwa: Jumlah dana secara keseluruhan adalah Rp.333.799.722,- termasuk belanja tidak langsung dan untuk pembangunan fisik desa itu sendiri berjumlah Rp 242.161.387,- yang secara jelas dianggarkan dalam APB Kelurahan. Dana tersebut direalisasikan untuk pembuatan gedung serba guna, rehabilitasi kantor, dan pembuatan fasilitas lain.

Untuk pembuatan laporan realisasi pelaksanaan APB Kelurahan secara semesteran itu sendiri, Kelurahan sudah menggunakan jasa pihak ketiga atau pihak kantor yang mampu membuat laporan tersebut. Selanjutnya Kelurahan akan memberikan imbalan jasa sesuai yang telah disepakati bersama. Untuk bukti transaksi, Kelurahan memiliki bukti yang lengkap dan lampiran transaksi yang sah sesuai yang dibutuhkan.

Pernyataan tersebut menggambarkan keadaan yang memiliki keterbatasan sumber daya manusia yang handal dalam menyusun laporan atau dokumen yang dibutuhkan selama proses pengelolaan dana kelurahan / desa. Pada intinya dana tersebut direalisasikan untuk merehabilitasi kantor dan pengadaan barang-barang lainnya. Kelurahan juga sudah memiliki laporan realisasi pelaksanaan APB Kelurahan secara semesteran yang disusun oleh bendahara yang dievaluasi secara langsung oleh kepala kelurahan. Bendahara juga secara langsung mengumpulkan setiap lampiran bukti transaksi yang nantinya akan diinformasikan kepada seluruh masyarakat sebagai bentuk pertanggungjawaban setiap kegiatan pembangunan.

Kelurahan di Kecamatan Mergangsan secara baik sudah menyusun laporan realisasi pelaksanaan semesteran APB Kelurahan. Jumlah dana yang diterima juga sekitar Rp.320.000.000,- sampai dengan Rp 330.000.000,- untuk tahun anggaran 2015. Ketiga Kelurahan ini juga melakukan proses penarikan dana berdasarkan SPP yang dibuat oleh bendahara dan disetujui oleh kepala kelurahan. Setiap kegiatan baik itu pembangunan fisik dan kegiatan pemberdayaan masyarakat lainnya telah memiliki bukti transaksi yang lengkap.

Berdasarkan hasil wawancara secara umum keseluruhan Kelurahan tersebut sudah mendapatkan pelatihan, pembinaan atau program pendampingan kepada aparatur dalam pengelolaan keuangan dari pemerintah Kota/Kabupaten. Kelurahan juga diberikan sosialisasi yang memadai dan buku pedoman mengenai pelaksanaan administrasi keuangan kelurahan / desa.

Untuk tahun 2015, pemerintah Kota Yogyakarta secara langsung melakukan program pendampingan kepada aparatur kelurahan. Program pendampingan ini pada awalnya diusulkan oleh kelurahan itu sendiri dan dilakukan secara kolektif dengan tutor dari Kota Yogyakarta. Kelurahan sudah diberikan sosialisasi yang cukup dan buku pedoman juga sudah diberikan agar pelaksanaan administrasi kelurahan dapat berjalan dengan baik sebagaimana mestinya. Untuk usulan kedepannya, diharapkan kelurahan dapat lebih dievaluasi dalam hal penganggaran dan pertanggungjawaban agar terhindar dari kebocoran dana.

Pemerintah Kota Yogyakarta pernah melakukan pembinaan secara langsung kepada aparatur kelurahan. Aparatur Kelurahan juga diberikan sosialisasi dan buku panduan mengenai pengelolaan keuangan kelurahan dan hal terkait lainnya. Usulan saya terhadap pemerintah kota sebaiknya memberikan sosialisasi yang lebih banyak lagi dengan melakukan pelatihan (*tryning*) berkala kepada aparatur kelurahan yang masih merasa kurang mampu dalam mempertanggungjawabkan laporan pertanggungjawaban dana kelurahan.

Pendapat tersebut menggambarkan bahwa pemerintah Kota Yogyakarta sudah cukup baik dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan kelurahan di berbagai kecamatan. Ini juga sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada khususnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

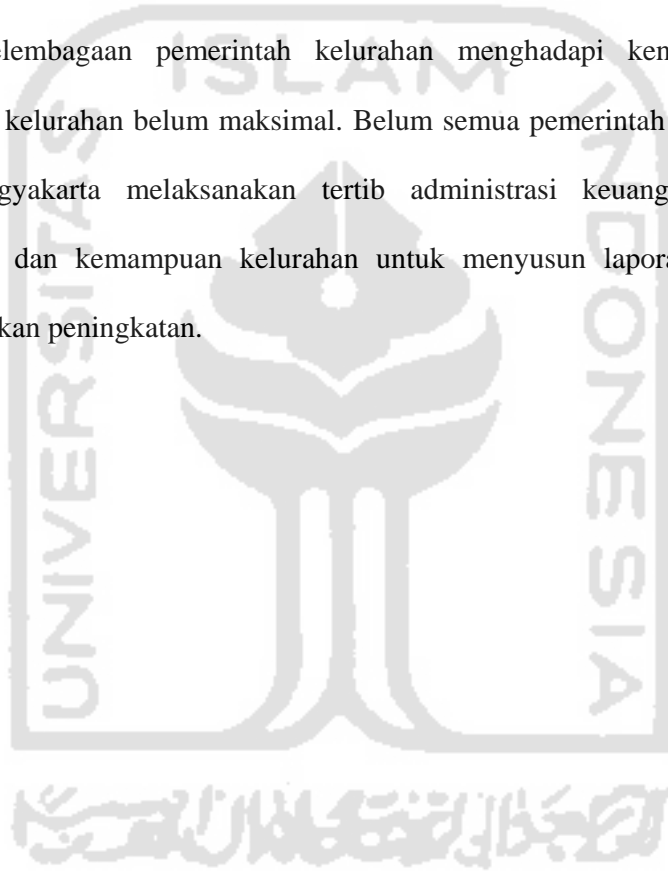
B. Faktor-Faktor Penghambat Dan Pendukung Dalam Pengelolaan Keuangan Kelurahan Di Kelurahan Wirogunan, Keparakan Dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa Yogyakarta

Faktor pendukung dalam pengelolaan keuangan di Kelurahan Wirogunan, Keparakan Dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan yakni dengan masih terjaganya tradisi solidaritas sosial baik dalam hal tolong menolong, gotong royong dan swadaya dari masyarakat. Selain itu adanya partisipasi masyarakat yang mendukung penyelenggaraan pembangunan juga menjadi pendukung bagi pengelolaan keuangan kelurahan, baik itu partisipasi masyarakat dalam bentuk tenaga maupun pemikiran.

Sedangkan faktor penghambat dalam pengelolaan keuangan kelurahan yaitu tidak memiliki ukuran skala prioritas pembangunan, Skala prioritas ini memungkinkan pengelolaan anggaran yang disiplin, efisien dan partisipatif. Akibatnya, pembiayaan atau pemanfaatan anggarannya minim kebutuhan jangka panjang. Benar bahwa sejauh ini, sebagaimana yang penulis amati bahwa pelaksanaan APB Kelurahan telah sesuai dengan mekanisme formal bagi proses-proses di dalamnya. Akan tetapi belum sanggup memenuhi tuntutan riil

bagi masyarakatnya secara luas. Selain itu, kenyataannya bahwa juga selalu terjadi keterlambatan di dalam pencairan dana dari Pusat. Hal ini tentu saja akan menghambat pelaksanaan rencana pembangunan berdasarkan target waktunya serta cuaca yang tidak menentu dalam proyek pembangunan yang akan membuat keterlambatan dari target yang telah ditentukan.

Kelembagaan pemerintah kelurahan menghadapi kendala berupa perangkat kelurahan belum maksimal. Belum semua pemerintah kelurahan di Kota Yogyakarta melaksanakan tertib administrasi keuangan. Namun, kesadaran dan kemampuan kelurahan untuk menyusun laporan keuangan menunjukkan peningkatan.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan masalah, penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi pengelolaan keuangan desa di Kelurahan Wirogunan, Keparakan dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, maka kelurahan harus memahami mekanisme atau proses penyusunan APDes Kelurahan dengan baik. Proses penyusunan APDes Kelurahan dilakukan dengan mengumpulkan aparatur yang terkait. Setelah rancangan APDes Kelurahan disepakati dan dianggap layak, APDes Kelurahan kemudian dievaluasi oleh walikota/bupati setempat dan dilakukan pengarahannya lanjutan mengenai APDes Kelurahan.
2. Kendala Dalam Pengelolaan Keuangan Kelurahan Di Kelurahan Wirogunan, Keparakan Dan Brontokusuman Kecamatan Mergangsan Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah kelurahan tidak memiliki ukuran skala prioritas pembangunan, Skala prioritas ini memungkinkan pengelolaan anggaran yang disiplin, efisien dan partisipatif. Akibatnya, pembiayaan atau pemanfaatan anggarannya minim kebutuhan jangka panjang. Benar bahwa sejauh ini, sebagaimana yang penulis amati bahwa pelaksanaan APDes

Kelurahan telah sesuai dengan mekanisme formal bagi proses-proses di dalamnya. Akan tetapi belum sanggup memenuhi tuntutan riil bagi masyarakatnya secara luas.

B. Saran

Merujuk pada kesimpulan, penulis menyampaikan saran agar kriteria pengelolaan keuangan kelurahan mempertimbangkan kemampuan pengelolaan kelurahan masing-masing. Kemampuan kelurahan dalam memenuhi regulasi tersebut akan meningkatkan kualitas, akuntabilitas, dan transparansi laporan keuangan kelurahan. Di samping itu, kemampuan pemerintah kelurahan dalam melaksanakan pengelolaan keuangan akan meningkatkan pemanfaatan atas alokasi pendanaan dari pemerintah pusat (APBN) bagi masyarakat dan mendukung tujuan kebijakan pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

1. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009.
2. Rahadjo, *Pembiayaan Pembangunan Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011.
3. Setiady, *Pembangunan Perdesaan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013.
4. Soemadiningrat, *Hukum Adat Kontemporer*, Alumni, Bandung, 2011.
5. Surianingrat, *Pemerintah Administrasi Desa dan Kelurahan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992.
6. Sunardjo, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Bandung, Tarsito, 1984.
7. HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004.
8. Soetardjo Kartohadikoesoema, *Desa*, Sumur, Bandung, tanpa tahun.
9. Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 1991.
10. Persada Gisang, *Administrasi Negara Dalam Kaitannya Dengan Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Haji Masagung, Jakarta, 2004.
11. Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2007.
12. Hilman Hadi Kusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1995.
13. Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011.
14. Surianingrat, *Pemerintah Administrasi Desa dan Kelurahan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992.
15. Sunardjo, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Bandung, Tarsito, 1984.

16. H.A.W Widjaja, *Pemerintahan Desa / Marga Berddsarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Suatu Telaah Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
17. Widarta, *Pokok- Pokok Pemerintahan Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001.
18. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) UII, Yogyakarta, 2002.
19. Dedy Supriady Bratakusuma, Dadang Solikin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
20. Indarwanto, *Pemerintah Terendah Di Era Otonomi Asli*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
21. Himawan S Pambudi, dkk, *Politik Pemberdayaan; Jalan Mewujudkan Otonomi Desa*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2003.
22. Widjaja, H.A.W., *Otonomi Desa, Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005.
23. Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 2007.
24. Persada Girsang, *Administrasi Negara Dalam Kaitannya Dengan Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Haji Masagung, Jakarta, 2004.
25. Tumpal Saragi *Kewenangan Desa*, Solusi, Edisi II, Januari 2004.
26. Syahril Oesman, *Pemberdayaan Pemerintah Desa Dalam Menciptakan Kemandirian Daerah Di Era Otonomi*, Intan Pelangi, Jakarta, 2002.
27. Kusumahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979.
28. Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, Dan Sumber Daya*, Djambatan, Jakarta, 2007.
29. HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.