

**IMPLEMENTASI PERDA NOMOR : 07 TAHUN 2002 TENTANG  
PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA**  
*(Studi Kasus di Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten  
Bima)*

**TESIS**



Oleh :  
**FURKAN**

**Nomor : 10912588**  
**BKU : HTN/HAN**  
**Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKU**  
**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**  
**2012**



**IMPLEMENTASI PERDA NOMOR : 07 TAHUN 2002 TENTANG  
PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA**  
*(Studi Kasus di Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera  
Kabupaten Bima)*

**TESIS**

OLEH :

**FURKAN**

Nomor Mhs :10912588  
BKU : HTN/HAN  
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewa Penguji pada tanggal 09 Maret 2012  
dan dinyatakan LULUS

**Tim Penguji**

**Ketua**

**Dr. Drs. Muntoha, SH., M.Ag.** Tanggal .....

Anggota

**Dr. Saifuddin, SH., M.Hum** Tanggal.....

Anggota

**Sri Hastuti Puspitasari, SH., M. Hum** Tanggal.....

Mengetahui

Ketua Program

**Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.** Tanggal.....



## DAFTAR ISI

|   |           |
|---|-----------|
| HALAMAN JUDUL .....   | i         |
| HALAMAN PERSETUJUAN .....   | ii        |
| HALAMAN PENGESAHAN .....  | iii       |
| HALAMAN MOTTO DAN PENGESAHAN .....  | iv        |
| PERNYATAAN ORISINALITAS .....   | v         |
| KATA PENGANTAR .....  | vi        |
| DAFTAR ISI .....  | vii       |
| HALAMAN ABSTRAK.....  | viii      |
| <b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>  | <b>1</b>  |
| A. Latar Belakang Masalah .....   | 1         |
| B. Rumusan Masalah .....  | 12        |
| C. Tujuan Penelitian .....  | 13        |
| D. Tinjauan Pustaka .....   | 13        |
| E. Metode Penelitian .....  | 36        |
| F. Kerangka Tesis .....   | 39        |
| <b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DAERAH<br/>DAN PEMERINTAH DESA .....</b> | <b>40</b> |

|   |            |
|---|------------|
| A. Pemerintah Daerah.....   | 40         |
| B. Pemerintah Desa .....  | 53         |
| C. Pengelolaan dan Penyusunan APBD Pemerintah Daerah .....  | 66         |
| D. Penyusunan APBDes Pemerintah Desa .....  | 84         |
| <br>  |            |
| <b>BAB III PERDA DAN PERDES SEBAGAI INSTRUMEN<br/>PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DAN<br/>PEMERINTAH DESA .....</b>   | <b>94</b>  |
| A. Perda Sebagai Instrumen Peyelenggaraan Pemerinta Daerah .....  | 94         |
| B. Perdes Sebagai Instrumen Peyelenggaraan Pemerintah Desa.....   | 103        |
| C. Fungsi Perda dalam menyusun APBD Pemerintah Daerah .....   | 109        |
| D. Fungsi Perdes dalam menyusun APBDes Pemerintah Desa .....  | 114        |
| <br>  |            |
| <b>BAB IV IMPLEMENTASI PERDA NOMOR : 07 TAHUN 2002<br/>TENTANG PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN<br/>BELANJA DESA (Studi Kasus di Pemerintahan Desa dalam Wilayah<br/>Kecamatan Wera Kabupaten Bima) .....</b> | <b>122</b> |
| A. Deskripsi Wilayah .....  | 122        |
| B. Tinjauan terhadap Perda Nomor 07 Tahun 2002 tentang Penyusunan<br>anggaran pendapatan dan belanja desa .....   | 126        |
| C. Proses penyusunan APBDes Pemerintahan Desa dalam Wilayah<br>Kecamatan Wera Kabupaten Bima .....  | 139        |
| 1. Desa Nunggi .....  | 139        |
| 2. Desa Tawali .....  | 141        |

|   |     |
|---|-----|
| 3. Desa Wora .....  | 142 |
| 4. Desa Nanga Wera .....  | 143 |
| 5. Desa Bala .....  | 145 |
| 6. Desa Ntoke .....   | 145 |
| 7. Desa Hidirasa .....  | 146 |
| 8. Desa Tadewa .....  | 147 |
| 9. Desa Sangiang .....  | 147 |
| 10. Desa Oi Tui .....   | 148 |
| 11. Desa Pai .....  | 149 |
| D. Faktor Pendukung dan penghambat Penyusunan Perdes .....                    | 150 |
| E. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dalam Penyusunan<br>APBDes ..... | 159 |
| <b>BAB V PENUTUP</b> .....  | 167 |
| A. KESIMPULAN.....  | 167 |
| B. SARAN-SARAN.....   | 170 |
| C. DAFTAR PUSTAKA.....  | 171 |

**IMPLEMENTASI PERDA NOMOR : 07 TAHUN 2002 TENTANG  
PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA**

*(Studi Kasus di Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera  
Kabupaten Bima)*

**TESIS**



**Oleh :**

**FURKAN**

**Nomor : 10912588**

**BKU : HTN/HAN**

**Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKU**

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2012**



## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

**“Bismillah Hidup dan matiku untuk sang Illahi Rabbi”**

*“Setiap potongan waktu adalah momentum*

*Setiap penggal masa adalah kesempatan Dan*

*setiap yang hidup masing-masing memiliki makna”*

**“Furkan Al Bimari”**

*Tesis ini ku persembahkan kepada:*

*Ayahandaku Bapak H. Alatif Yasin dan Ibu Hj. Fatima Yasin yang setiap waktu mendoakan penulis serta relah berkorban mencururkan keringatnya dalam berusaha meneruskan kuliah penulis, serta ku persembahkan kepada kakakku tercinta Nurmi, Elfisukaisi dan adik-adiku Rahmawati, Yetikurniati serta Ponakanku Nauval Al Bimari yang telah memberikan doa restu dan dukungan kepadaku selama ini.*

*Para Guru dan Dosen yang telah mengajak mendidik dan membimbing penulis.*

## **PERNYATAAN ORISINALITAS**

Tesis dengan Judul:

**IMPLEMENTASI PERDA NOMOR 07 TAHUN 2002 TENTANG  
PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA  
(*Studi Kasus di Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera  
Kabupaten Bima* )**

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang di berikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah di tentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta 25 Februari 2012

**F U R K A N**

## KATA PENGANTAR

Pertama-tama Penulis ucapkan Puji sukur kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan Rahmat dan KaruniaNya Kepada kita semua. Amin, Salawat dan salam kita curahkan atas kehadiran Nabi Agung Muhammad SAW, yang memberikan percikan cahaya illahi dan Kekuatan Nurani untuk menakar tantangan Zaman yang kian mengikis nilai-nilai keimanan Umat islam.

Mengawali kata ini dengan tulus penulis sangat bangga mendapatkan posisi kuliah di salah satu perguruan tinggi di kota Yogyakarta, yaitu Universitas Islam Indonesia UII, karena berbagai perbedaan pendapat terus bergulir di dalam dinamikanya di kampus, akan tapi aneh bagi penulis bahwa ternyata di dalam perbedaan pendapat tersebut bisa menyatu menjadi satu dalam bingkai kesatuan UII, serta saling mengakui kecerdasan dan kelebihan antara satu sama lainnya.

Seiring dengan bergulirnya era otonomi daerah, maka masing-masing daerah berusaha untuk mengembangkan potensi-potensi daerahnya demi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah Daerah adalah salah satu ujung tombak bagi masyarakat untuk menaru sebuah harapan dalam meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan. pemerintah berusaha untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan yang menjadikan pedoman dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang ada di daerahnya, pemerintah daerah berbondong-bondong membuat peraturan daerah sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintah serta mengatur kearifan lokal yang ada di daerah, begitu juga seterusnya pemerintah yang lebih bawah juga ikut melakukan perbaikan dalam upaya mencegah problematikan pemerintahan. Desa adalah suatu wilayah pemerintahan yang mengatur sendiri berkaitan dengan kehidupan masyarakat setempat. Pemerintah desa harus mampu memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan, akan tetapi terkadang menjadi kendala dalam proses penyelenggaraan pemerintahan tidak luput dari anggaran Pendapatan dan belanja desa, anggaran dan pendapatan tersebut harus diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan penulis sadar masih harus banyak proses yang lebih besar lagi yang di hadapi. Oleh karena itu penulis terbuka terhadap saran dan kritikan serta masukan dari berbagai pihak. Sebagai akhir kata penulis berharap tesis ini kelak dapat bermanfaat bagi seluruh masyarakat pada umum serta bernilai guna untuk perkembangan ilmu hukum kelak.

Yogyakarta 25 Feberari 2012

Penulis

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tugas akhir ini tidak akan berhasil tanpa atas Izin dari Allah SWT serta bantuan berbagai pihak yang terkait. Oleh karena itu izinkan penulis untuk menghaturkan ucapan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam penyelesaian penulisan tugas akhir ini dan penulis juga mohon maaf kiranya tidak semua pihak dapat disebutkan satu-persatu.

Penulis mengucapkan terima kasih yang mendalam kepada para pihak yang banyak membantu, antara lain:

1. Bapak Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta beserta jajarannya.
2. Bapak dan Ibu Dosen Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan kuliah selama ini.
3. Ibu Direktur Program pasca sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta beserta jajarannya.
4. Bapak Dr. Drs. Muntoha, SH.,M.Ag Dosen pembimbing selaku dosen penguji., Bapak Dr. Saifuddin, SH.,M.Hum selaku dosen penguji dan Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum selaku dosen penguji.
5. Orang tuaku, Bapak dan Ibu tercinta juga kakakku tercinta yang telah banyak memberikan doa restu dan dukungan kepada penulis.
6. Rekan-rekan kuliah di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Aryono Putra, Bang Nasrullah, Indra, Hanganotomo, dll.
7. Buat Rekan-rekan Pengurus Pusat Studi Mahasiswa Pasca Sarjana (PUSMAJA) M'bojo Yogyakarta, dan kepada adik-adik Mahasiswa Wera serta KEPMA bima dan seluruh mahasiswa bima yang ada di Yogyakarta
8. Khusus buat Dinda-dindaku tersayang M. Hafidz Saifullah, Riza, Junaidin, Fikri, Kurniawan, Darfin, Anto, Sri Lastuti, Muslina, Nisa, Mala, Ida, Sumiati, Narti, Roni Irawan, Masrin dll.
9. Semua pihak yang selama ini telah banyak membantu, penulis ucapkan banyak terima kasih dan penulis mohon maaf tidak semua dapat disebutkan satu-persatu

## ABSTRAKSI

Penulis dalam penulisan tesis ini mengangkat judul **“IMPLEMENTASI PERDA NOMOR. 07 TAHUN 2002 TENTANG PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA ( *Studi Kasus di Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten Bima*).**”

Saat ini peningkatan perkembangan otonomi daerah sangat pesat dan semakin membaik. Daerah Kabupaten Bima memiliki berbagai kelebihan dengan daerah lain seperti adanya potensi alam serta kondisi lingkungan yang ada. Pemerintah Daerah Kabupaten Bima, khususnya di Pemerintah Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten Bima bertujuan untuk meningkatkan kehidupan yang harmonis, kedamaian, ketertiban dan keamanan dalam lingkup Pemerintahan Desa serta pengaturan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa sesuai dengan misi maupun visi peningkatan pelayanan serta peningkatan kesejahteraan, baik pada pemerintahan maupun pada masyarakat secara umum yang ada di Kabupaten Bima.

Banyak hal menjadi permasalahan yang dijumpai di Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten Bima, baik masalah struktural maupun infrastruktur. Berdasarkan PERDA Kabupaten Bima Nomor : 07 Tahun 2002 tentang penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa adalah : Pasal 3 menyatakan (a), anggaran pendapatan dan belanja Desa di tetapkan setiap tahun anggaran dengan peraturan Desa (PERDES) selambat-lambatnya satu (1) bulan setelah di tetapkan anggaran pendapatan belanja kabupaten. (b), anggaran pendapatan dan belanja Desa terlebih dahulu di musyawarakan oleh kepala desa dengan badan perwakilan Desa. (c), penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa harus mengacu kepada rencana pembangunan tahunan Desa ( RPTD).

Mengamati amanah dari PERDA tersebut tentunya pelaksanaan penyusunan PERDes dan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja Desa tersebut banyak hambatan dan tantangan yang di hadapi oleh Pemerintah Desa yang ada di wilayah Kecamatan Wera, misalnya; adanya indikasi tidak adanya penyusunan PERDes dan tidak adanya kejelasan anggaran Desa serta arah kebijakan dalam persoalan keuangan desa, berdasarkan permasalahan ini dapat dirumuskan yaitu: (a). Bagaimana Implementasi PERDA Nomor 07 Tahun 2002 di Pemerintah Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten Bima?, (b). Faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat Implementasi dalam Pembentukan PERDes dan Penyusunan APBDes berdasarkan PERDA Nomor 07 tahun 2002 tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa?, (c). Bagaimana Pembentukan PERDes yang Ideal dan penyusunan APBDes di Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten Bima? Tentunya dalam menjawab permasalahan ini adalah peneliti menggunakan metode, Yuridis normatif yaitu metode yang meninjau, membahas objek dan menganalisis data guna menyelesaikan suatu permasalahan seharusnya terjadi pada segi-segi yuridis

materi acuannya yaitu PERDA Nomor 07 Tahun 2002 tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Dalam hasil penelitian bahwa adapun proses penyusunan terhadap implementasi amanah dari PERDA Nomor 07 Tahun 2002, tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa bahwa; penyusunan suatu PERDes di Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten Bima, di nyatakan belum maksimal dalam penyusunan PERDes tersebut di sebabkan masi banyak Pemerintah Desa yang belum menyusun PERDes karena dengan keterbatasan sumber daya manusia (SDM) dan infastruktur serta adminitrasi desa yang kurang mendukung, begitu juga dengan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa yang masi belum maksinal dengan alasan yang sama, akan tetapi Pemerintah Desa dalam Wilaya Kecamatan Wera tetap berusaha untuk menyusun PERDes dan APBDesnya dengan baik, meskipun penuh dengan kekurangan yang ada, adapun Desa-desa yang telah menyusun PERDes tersebut adalah: Desa Nunggi, Desa, Nanga Wera, Desa Wora, dan Desa Tawali. Desa-desa yang belum menyusun PERDes dan penyusunan APBDesnya adalah Desa, Ntoke, Desa Hidirasa, Desa Sangiang, Desa Tadewa, Desa Oi Tui, dan Desa Pai, ini semua dalam proses berusaha untuk menyusun PERDes dan APBDes.

Hasil dari penelitian ini tentunya memiliki efek positif maupun negatif akan tetapi ini semua berdasarkan fakta yang terjadi di lapangan, sementara Pemerintah Desa dalam hal ini sangat terगतung perhatian dari pemerintah Daerah Kabupaten untuk menunjukkan proses pelaksanaan pemerintahan yang baik.



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Dalam proses perubahan peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini, di samping berdampak pada perubahan paradigma pemerintahan, hal itu juga berimplikasi pada perubahan peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban pemerintahan di daerah. Perubahan yang mendasar mengenai pemerintahan ditandai dengan lahirnya Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah sebagai perubahan dan penyempurnaan dari Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan diikuti oleh diterbitnya Undang-Undang (UU) Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai perubahan dan penyempurnaan dari Undang-Undang (UU) Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah<sup>1</sup>. Perubahan tersebut telah memberikan kesempatan yang nyata di dalam perubahan mekanisme hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, dan juga adanya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa serta Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa untuk mengatur pelaksanaan pemerintahan yang ada di daerah-daerah.

---

<sup>1</sup>UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*. UU No. 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.. UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.UU No. 25 Tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.



Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berarti telah memberikan otonomi daerah kepada daerah yang didasarkan atas prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat sesuai undang-undang tersebut. Daerah dalam hal ini memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan partisipasi dan pemberdayaan yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah yang sejalan dengan desentralisasi merupakan salah satu perubahan yang sangat besar dalam pengelolaan pemerintahan di Indonesia<sup>2</sup>. Semangat perubahan tersebut lahir dari pemahaman bahwa pemerintah daerah diharapkan mampu mengembangkan daerah secara optimal dengan pengelolaan yang sesuai dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Pemerintah daerah dituntut untuk dapat membiayai pemerintahannya melalui sumber-sumber keuangan yang potensial yang ada, dan mampu mengembangkan sumber daya lokal yang selanjutnya dapat mengurangi ketergantungan dari pemerintah pusat. Di sisi lain, pelaksanaan desentralisasi dipahami sebagai upaya untuk membangun hubungan yang lebih dekat antara pemerintah dengan masyarakat sebagai pelaku pembangunan.

Pilihan di atas didasarkan pada alasan bahwa Pemerintah kabupaten/kota dipandang sebagai pihak yang lebih dekat dengan publik, sehingga lebih memahami kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan publik yang ada.

---

<sup>2</sup>Riant Nugroho, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa revolusi, Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000, hlm 52.

Pelayanan publik yang sangat beragam, menuntut pemerintah daerah untuk merespon secara cepat dan tepat dalam penanganannya maka desentralisasi sebagai pilihan untuk memberikan pelayanan yang cepat bagi publik. Desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah<sup>3</sup>. Di mana daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa atau mengupayakan seminimal mungkin adanya campur tangan atau intervensi pihak pemerintah pusat. Daerah bebas untuk mengekspresikan dan mengapresiasi kemampuan dan potensi yang dimiliki, mempunyai kebebasan berpikir dan bertindak, sehingga bisa berkarya sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya dalam upaya peningkatan pelayanan publik.

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik dari segi ekonomi, pelayanan publik, sosial dan budaya. Pada tujuan akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Berdasarkan pasal 5 ayat (1) UU No: 32 Tahun 2004, dikemukakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk

---

<sup>3</sup>Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, ctk. Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm, 85.

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom di sini dimaksudkan adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dikemukakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, fiskal/moneter, dan agama, serta kewenangan lain yang diatur secara khusus. Selain itu, semuanya menjadi kewenangan daerah, termasuk salah satunya pembuatan peraturan daerah.<sup>4</sup>

Pemberlakuan undang-undang tersebut menuntut adanya perubahan penyelenggaraan pemerintah dalam pengelolaan keuangan daerah dari yang bersifat sentralistik kepada yang lebih bersifat desentralistik. Oleh karenanya diperlukan penataan keuangan daerah yang lebih baik agar sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam memperbaiki hak-hak komunitasnya.

Kewenangan pelaksanaan pemerintahan berubah dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi<sup>5</sup>. Dengan adanya desentralisasi, terjadi pembentukan dan

---

<sup>4</sup>Lihat pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah.

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, ctk Pertama, FH UII Perss, Yogyakarta, 2007, hlm, 16.

implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dalam proses pelimpahan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah tentunya mempunyai kewenangan masing-masing Menurut Bagir Manan: persoalan hubungan pusat dan daerah dalam Negara kesatuan dengan satuan otonomi selain bertali dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah bersumber pula pada hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari organisasi pemerintahan di daerah.

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi itu sendiri adalah disatu pihak membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon, berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada urusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan adanya desentralisasi kewenangan pemerintah daerah, maka daerah akan mengalami perkembangan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreatifitas mereka akan terpacu, sehingga, kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.<sup>6</sup>

Penyelenggaraan otonomi daerah sebenarnya dapat meringankan beban pemerintah pusat, sepanjang tetap berjalan sesuai dengan aturan yang mengatur

---

<sup>6</sup> Syaukani, HR, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2003, Hlm. 172.

hubungan wewenang pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 Tentang Desa Pasal (7), menjelaskan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup: (a). Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa; (b). Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa; (c). tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan (d). urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Desa.<sup>7</sup> Termasuk dalam hal pengaturan tentang Pemerintah Desa dalam hal pengelolaan keuangan desa serta Pengaturan Pembelanjaan Desa sebagaimana juga yang tercantum dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman pengelolaan keuangan desa seperti yang tertuang dalam pasal 3 yaitu :(1) Kepala Desa sebagai Kepala Pemerintah Desa adalah Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa dan mewakili Pemerintah Desa dalam kepemilikan kekayaan Desa yang dipisahkan.<sup>8</sup> Pemerintah Daerah memberikan ruang kepada pemerintah desa untuk mengatur dan mengurus desanya dalam upaya untuk membangun dan menata Desa yang lebih bermanfaat bagi masyarakat itu sendiri, tentunya mempunyai corak tersendiri di berbagai Desa dalam rangka mengupayakan daerahnya lebih berkembang dan maju guna terciptanya keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah perlunya pemerintah membuat suatu peraturan daerah guna mengatur dan menata urusan

---

<sup>7</sup> Lihat Pasal (7), Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 Tentang Desa.

<sup>8</sup> Lihat Pasal (3), Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman pengelolaan keuangan desa.

pengelolaan keuangan daerahnya, berpedoman pada seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka pemerintah Kabupaten Bima menyusun Peraturan Daerah (PERDA) Nomor : 07 Tahun 2002 tentang penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa, sebagai rujukan dalam menentukan kebijakan implementasi pelaksanaan belanja desa dengan mempertimbangkan keadaan dan tuntutan perkembangan masyarakat, baik dalam ruang lingkup daerah, regional, nasional maupun internasional.

Berdasarkan Pasal 3 dan pasal 4 Perda Kabupaten Bima No: 07 Tahun 2002 tentang penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa adalah Pasal 3 menyatakan (a), anggaran pendapatan dan belanja desa di tetapkan setiap tahun anggaran dengan peraturan desa (PERDES) selambat-lambatnya satu (1) bulan setelah di tetapkan anggaran pendapatan belanja kabupaten. (b), anggaran pendapatan dan belanja desa terlebih dahulu di musyawarakan oleh kepala desa dengan badan perwakilan desa. (c), penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa harus mengacu kepada rencana pembangunan tahunan desa ( RPTD)<sup>9</sup>. Penetapan anggaran belanja desa dengan memusyawarakan oleh kepala desa bersama dengan perwakilan desa guna merumuskan rencana pembanguna desa dalam rangka untuk mewujudkan pelaksanaan pemerataan pembangunan, pelayanan, tertib pengelolaan keuangan desa dan perluasan kesempatan masyarakat memperoleh kesejahteraan, pembangunan desa merupakan perkembangan lebih lanjut dari strategi pembangunan desa. Dalam pembangunan desa dilakukan usaha yang intensif dengan tujuan dan cendrung memberikan

---

<sup>9</sup> Lihat Pasal 3 Ayat (1), Perda No.07 Tahun 2002, Tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

fokus perhatian kepada kelompok maupun daerah tertentu<sup>10</sup>. Pembangunan desa di Kecamatan Wera Kabupaten Bima, merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah Desa dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan masyarakat di daerahnya guna terciptanya keadilan, kemanfaatan serta kepastian hukum, serta pelayanan, kesejahteraan, keaman dan kedamaian masyarakat. Kecamatan Wera adalah salah satu kecamatan yang memiliki potensi alam yang banyak seperti hutan, tambang, perikanan, pertanian, peternakan dan pariwisata di Kabupaten Bima, secara geografis Kecamatan Wera berada di tengah-tengah atau di kelilingi oleh kecamatan yang lain, sebelah baratnya ada Kecamatan Ambalawi dan sebelah Timur ada Kecamatan Sape sebelah selatannya ada Kecamatan lambu serta sebelah Utaranya ada laut lepas yang memberikan perbatasan dengan wilaya Nusa Tenggara Timur (NTT). Dari posisi tersebut, Kecamatan Wera merupakan kecamatan yang menjadi contoh juga bagi desa yang lain dari segi keamanan lingkungannya oleh karena itu implementasi dari sebuah aturan menjadikan ujung harapan agar tujuan pengawasan atas ketertiban dan kelancaran pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja desa serta terbentuknya suatu aturan desa atau peraturan desa itu harus dibuat demi terjagannya kelancaran pelaksanaan pemerintah desa yang ada di Kecamatan Wera sehingga terciptanya pembangunan yang merata, serta memberikan rasa keadilan, kepastian dan kemanfaatannya, dengan cara pengelolaan anggaran secara efektif dan efisien dalam rangka mengembangkan potensi keuangan pemerintah desa yang baik dan

---

<sup>10</sup> Soetomo. *Strategi-strategi pembangunan Masyarakat*, Pustaka pelajar, Yogyakarta. 2010. Hlm 159.

bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme serta tercipta warga masyarakat yang demokratis dan bertanggungjawab.

Dalam pasal 4 menyatakan (a), anggaran pendapatan dan belanja desa terdiri dari bagian penerimaan dan pengeluaran; (b), bagian belanja terdiri dari belanja rutin dan belanja pembangunan<sup>11</sup>. Belanja rutin dan belanja pembangunan yang menjadi tanggung jawab pemerintah desa dalam mengimplementasikan pelaksanaan Perda tersebut.

Selanjutnya, dalam pasal 10, 11 dan 12 Perda Kabupaten Bima No: 07 Tahun 2002, disebutkan pasal 10 Ayat (1) : sumber pendapatan terdiri dari tujuh (7) pos dengan kode anggaran sebagai berikut; (a), sisa penghitungan anggaran tahun yang lalu, (b), pendapatan asli daerah, (c), bantuan dari pemerintah pusat, (d), bantuan dari pemerintah propinsi, (e), bantuan dari pemerintah kabupaten terdiri dari ; bagian perolehan pajak dan retribusi daerah, bagian dari perimbangan keuangan dari pusat dan daerah yang diterimah oleh pemerintah kabupaten, (f), sumbangan dari pihak ketiga, (g), pinjaman desa<sup>12</sup>.

Selanjutnya juga disebutkan dalam pasal 11 menyatakan bahwa: sumber pendapatan desa sebagaimana dimaksud pasal 10 Ayat (1) dimanfaatkan sepenuhnya untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat di desa yang bersangkutan<sup>13</sup>. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terpenting adalah bagaimana

---

<sup>11</sup> Lihat Pasal 4 poin (a dan b), Perda No.07 Tahun 2002, Tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

<sup>12</sup>Lihat Pasal 10 poin (a,b,c,d,e,f, dan g), Perda No.07 Tahun 2002, Tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

<sup>13</sup> Lihat Pasal 11 Ayat (1), Perda No.07 Tahun 2002, Tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.



pemerintahan desa mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat, mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat desa, dan mampu meningkatkan daya saing desanya. Hal tersebut hanya mungkin terwujud apabila urusan yang menjadi kewenangan desa dapat terlaksana dengan baik. Tidak dapat dipungkiri, bahwa dalam implementasinya terdapat pembuatan peraturan desa berbagai permasalahan yang langsung maupun tidak langsung menghambat pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan tersebut. Mengamati amanah dari Perda tersebut tentunya pelaksanaan keuangan dalam hal belanja desa harus di gunakan untuk pembangunan dan pelayanan pemerintah desa demi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dan bersih. Seiring dengan realiatas pembangunan pemerintah desa di kecamatan wera dalam meningkatkan pelayanan, pembangunan tidak terjadi sebagaimana harapan dari Perda tersebut misalnya, pembentukan peraturan desa yang berkaitan dengan anggaran belanja desa, penyediaan perangkat-perangkat desa dalam hal ini perangkat adminitrasi, alat-alat eletronik, pembangunan sarana produksi, pembangunan pemasaran maupun sarana-sarana lain dalam lingkup desa tersebut, hal-hal itu tidak di sediakan dalam lingkup desa di kecamatan wera dan bahkan yang terjadi cenderung anggaran tersebut disalah gunakan oleh pemerintah desa. Permasalahan ini di alami oleh beberapa pemerintah desa seperti desa Bala, desa Oi Tui, desa Tadewa dan desa Pai serta masih banyak lagi desa-desa lain yang belum di ketahui kondisi riil yang terjadi, desa Nunggi misalnya yang memiliki peraturan desa dan desa Tawali yang memiliki peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa itu bisa menata keuangan desanya dengan baik dan mampu memberikan pelayanannya,

sementara desa-desa yang lain ada di kecamatan wera, sangat bermasalah dan bahkan juga ada dugaan awal yang menyebabkan tidak adanya pembuatan Peraturan desa yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja desa tersebut di sebabkan karena tidak berjalannya anggaran belanja desa. Permasalahan yang dihadapi oleh desa-desa tersebut berbagai faktor yang menjadi penghambat dan pendukung yang perlu diperhatikan oleh pemerintah desa untuk menyelesaikan atau mengurus masalah yang dihadapinya faktor tidak jelasnya anggaran desa, dan tidak jelasnya pengelolaan belanja desa dalam pembangunan desa, kurangnya sumber daya manusia (SDM). Jauhnya pemerintah daerah dengan pemerintah desa, kurangnya akses informasi, serta lemahnya kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa yang ada. Adapun faktor pendukungnya adalah : Kondisi masyarakat yang menginginkan perubahan terhadap lingkungan desa itu sangat besar, suasana gotong-royong masyarakat masih kental, serta kepedulian terhadap penegakan hukum dan adanya aturan-aturan yang mengatur kehidupan dalam lingkup masyarakat tersebut.

Dalam pasal 12 bagian kedua tentang belanja desa sebagai berikut: bagian belanja ruti sebagaimana yang dimaksud pasal 4 ayat (2) terdiri dari tujuh (7) pos dengan kode anggaran sebagai berikut; (1). (a), belanja pegawai, (b), belanja barang, (c), belanja pemeliharaan (d), belanja perjalanan dinas, (e), belanja lain-lain,, (f), angsuran pinjaman hutang dan bunga, (g), pengeluaran tidak terduga. Bagian dari pengeluaran pembanguna sebagaimana yang dimaksud pasal 4 ayat (2) terdiri dari enam (6) pos dengan kode anggaran sebagai berikut; (2). (a), pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan; (b), pembangunan prasarana

produksi; (c), pembangunan prasarana pemasaran; (d), pembangunan prasarana perhubungan; (e), pembangunan prasarana sosial; dan (f), pembangunan lain-lain<sup>14</sup>. Pembangunan dalam hal ini nampaknya tidak terlihat dalam proses pelaksanaan pemerintahan di sebagian desa yang ada di kecamatan wera tersebut, dengan berbagai indikasi persoalan tersebut pentingnya untuk dipersoalkan karena itu menjadi tanggungjawab masyarakat demi upaya meningkatkan pelaksanaan pemerintahan, sehingga dalam rangka peningkatan keteraturan dan akuntabilitas pengelolaan keuangan dan belanja desa itu harus dikontrol dan diawasi oleh pihak-pihak yang memiliki kewenangan, serta masyarakat berhak mendapatkan pelayanan dan peningkatan taraf ekonomi yang lebih baik, hal inilah yang mendorong penulis berminat untuk meneliti terkait persoalan Implementasi Anggaran Belanja Desa berdasarkan Perda Nomor. 07 Tahun 2002 tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi PERDA Nomor. 07 Tahun 2002 di Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten Bima?
2. Faktor-Faktor apa saja yang mendukung dan menghambat implementasi dalam pembentukan Peraturan Desa (PERDES) dan Penyusunan APBDes

---

<sup>14</sup> Lihat Pasal 12 poin (a,b,c,d,e dan f), Perda No.07 Tahun 2002, Tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

berdasarkan PERDA Nomor. 07 Tahun 2002 tentang penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa?

3. Bagaimana pembentukan Peraturan Desa (PERDES) dan APBDes yang ideal di Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten Bima?

### **C. Tujuan penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi tentang PERDA Nomor. 07 Tahun 2002 di Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten Bima.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat implementasi pembentukan Peraturan Desa (PERDES) dan Penyusunan APBDes berdasarkan PERDA Nomor. 07 Tahun 2002 tentang penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa.
3. Untuk mengetahui pembentukan Peraturan Desa (PERDES) dan APBDes yang ideal di Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten Bima.

### **D. Tinjauan Pustaka**

#### **D.1. Konsep Otonomi Daerah**

Sering kali terjadi perbedaan penafsiran dalam analisis kajian otonomi daerah dikalangan pakar, baik pengertian otonomi itu sendiri maupun prinsip-prinsip dalam pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik, namun dalam perkembangan

otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda), juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).<sup>15</sup>

Istilah Otonomi Daerah berasal dari kata otonomi, yang dalam arti sempit berarti mandiri sedangkan dalam arti luas berarti berdaya. Jadi pengertian otonomi daerah adalah kemampuan suatu daerah dalam kaitannya pembuatan dan pengambilan suatu keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Terjadinya otonomi daerah dikarenakan adanya perubahan sistem pemerintahan dari sistem sentralisasi yaitu pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat ke sistem desentralisasi yaitu pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.<sup>16</sup>

Konsep dasar dari Otonomi Daerah :<sup>17</sup>

- a) Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintah dalam hubungan domestik kepada daerah.
- b) Penguatan peran DPRD sebagai representasi rakyat lokal dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah.
- c) Pembangunan tradisi politik daerah yang lebih sesuai dengan kultur berkualitas tinggi dengan tingkat akseptibilitas yang tinggi pula.
- d) Peningkatan efisisensi administrasi keuangan daerah.
- e) Pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah dan optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat.

Bagir Manan mendefinisikan otonomi sebagai “Kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan Zelfstandigheid* ) satuan yang lebih rendah untuk

---

<sup>15</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah;Kajian Politik dan Hukum*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007. hlm.108-109.

<sup>16</sup>Toto Sugiarto,*Desentralistik-Demokratik:Sosok Otonomi Daerah Masa Depan*,artikel dalam, <http://basisme1484.wordpress.com/2009/12/10/supremasi-hukum-demokrasi-dan-ham-terhadap-pelaksanaan-otonomi-daerah/>,diakses Tanggal 16/09/2011 Pukul 10.49

<sup>17</sup>*Ibid.*

mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian itu merupakan hakekat isi otonomi<sup>18</sup>.

Menurut Amrah Muslimin, otonomi berarti pemerintahan sendiri dengan mengacu pada akar kata “*auto*” yang diartikan sendiri dan “*nomes*” diartikan pemerintahan.<sup>19</sup>

Menurut Logemann, otonomi adalah kekuasaan untuk mengurus sendiri rumah tangga daerah berdasarkan inisiatif sendiri (*vrije beweging*) bagi satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri berdasarkan inisiatif sendiri, yang dapat dipergunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.<sup>20</sup>

Van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangga sendiri). Otonomi adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerahnya. Daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Selain itu, bisa dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus

---

<sup>18</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945*, UNISKA, Karawang 1993, hlm 2.

<sup>19</sup> Amrah Muslimin, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1978*, Djambatan, Jakarta, 1960, hlm.15-16.

<sup>20</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT.Ikhtiar Baru, Jakarta, 1990, hlm.198.

secara bebas dan mandiri itu, menjadi tanggung jawab satuan pemerintahan yang lebih rendah. Kebebasan dan kemandirian hakikat isi otonomi.<sup>21</sup>

Tresna mengartikan otonomi (*otonomie*) sebagai mengatur sendiri (bahasa Yunani) dalam lingkup bebas bertindak, bukan karena diperintah dari atas, melainkan karena atas kehendak dan inisiatif sendiri untuk kepentingan daerah sendiri yang harus diatur dan diurus. Otonomi dan desentralisasi merupakan bagian dari negara yang menganut paham demokrasi, sebab tanpa otonomi dan desentralisasi, pemerintahan negara bukan lagi demokrasi namanya, melainkan menjadi otokrasi. Jadi, dalam negara, pemerintahan daerah otonom merupakan ciri negara demokrasi yang mengedepankan aspek kebebasan.

Van Kepmen mendefinisikan otonomi daerah antara lain :<sup>22</sup>

- a. Bahwa otonomi mempunyai arti lain daripada kedaulatan yang merupakan atribut dari Negara, akan tetapi tidak pernah merupakan atribut dari bagian-bagiannya seperti *gemeente*, provinsi dan sebagainya, yang hanya memiliki hak-hak yang berasal dari Negara, sebagai bagian yang dapat berdiri sendiri akan tetapi tidak mungkin dianggap merdeka, lepas ataupun sejajar dengan Negara.
- b. Bahwa dengan demikian, Negara atau pemerintah pusatlah yang mempunyai kata terakhir terhadap ketentuan tentang batas-batas otonom, baik dengan cara positif maupun negatif.
- c. Bahwa yang demikian itu, sesuai pula sepenuhnya dengan maksud daripada desentralisasi, yang tidak lebih daripada suatu saran untuk mencapai penyelenggaraan kepentingan-kepentingan setempat dengan cara yang tepat atau patut, sehingga desentralisasi itu dilakukan tidak hanya karena adanya kehendak untuk mendesentralisasikan akan tetapi melaksanakan suatu kewajiban otonomi daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik.

Pengertian Otonomi Daerah juga disebutkan dalam Pasal 1 ayat (5) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Otonomi Daerah adalah

---

<sup>21</sup>R.D.H.Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, 1979, hlm.15.

<sup>22</sup>Van Kepmen, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT.Pradya Paramita, Jakarta, 1976.

hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>23</sup>

## **D.2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Pada permulaan perkembangannya, kekuasaan penguasa pada umumnya bersifat (*absolute*), dan masih dilaksanakan asas sentralisasi yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu milik Pemerintah Pusat serta asas konsentrasi yang menghendaki bahwa segala urusan pemerintahan itu dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, baik yang ada di pusat dan yang ada di daerah. Sementara itu setelah negara-negara di dunia mengalami perkembangan yang sedemikian pesat, wilayah negara menjadi luas, urusan pemerintahannya semakin kompleks, serta warga negaranya menjadi semakin banyak dan heterogen, maka beberapa negara telah dilaksanakan asas desentralisasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah, untuk melaksanakan urusan-urusan Pemerintahan Pusat yang ada di daerah.<sup>24</sup>

Selama ini dipahami bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan tiga asas, yaitu: asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah setidaknya dalam UU No.5 Tahun 1974, UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004 mengatur ketiga macam asas tersebut. Namun, dalam Perubahan UUD 1945

---

<sup>23</sup>Lihat Pasal 1 ayat (5) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>24</sup>Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm.224-225.



Pasal 18 ayat (2), ditegaskan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan<sup>25</sup>. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, dan walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.<sup>26</sup>

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (3) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>27</sup>

#### **a. Asas Desentralisasi**

Sebagai konsep desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan Negara demokrasi sejak lama. Konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan khususnya di Negara-negara berkembang pada tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai “gelombang” pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan

---

<sup>25</sup> Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 Ayat (2)

<sup>26</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm.306.

<sup>27</sup> Lihat Pasal 20 ayat (3)UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

penyelenggaraan pemerintahan lokal. Gelombang kedua gerakan desentralisasi utamanya di Negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir tahun 1970-an.<sup>28</sup>

Menurut Joeniarto. Desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.<sup>29</sup>

Desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>30</sup> Desentralisasi ini kemudian terbagi dua: desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial (*territorial decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom), yang melahirkan badan-badan berdasarkan wilayah (*gebiedscorporaties*), sedangkan desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*) adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu, yang muncul dalam bentuk badan-badan dengan tujuan tertentu (*doelcorporaties*).<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2p-LIPI, Jakarta, 2001, hlm.22. Dikutip kembali oleh Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.114. Lihat juga John M.Cohen dan Stephen B.Peterson, *Administrative Decentralization*, Kumarian Press, USA, 1999, hlm.2-3. Lihat juga Ni'matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Disertasi, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2009, hlm.43.

<sup>29</sup> Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992.

<sup>30</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978, hlm.5.

<sup>31</sup> Van der Pot dan Donner, *Handboek het Nederlandse Staatsrecht*, W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, hlm.614.

Menurut R. G. Kartasapoetra desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan, serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.<sup>32</sup>

De Ruitter dalam Ateng Syafrudin menyatakan, bahwa penyerahan kekuasaan atau wewenang kekuasaan itu terjadi bukan dari pemerintah pusat saja, tetapi dari badan yang lebih tinggi kepada badan yang lebih rendah. Dalam arti ketatanegaraan, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan dari pemerintahan atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.<sup>33</sup>

Dalam aspek hubungannya dengan demokrasi, Yamin meletakkan desentralisasi sebagai syarat demokrasi karena konstitusi disusun dalam kerangka negara kesatuan harus tercermin kepentingan daerah, melalui aturan pembagian kekuasaan antara badan-badan pusat dan badan-badan daerah secara adil dan bijaksana sehingga daerah memelihara kepentingannya dalam kerangka negara kesatuan. Susunan yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan di tingkat pusat dan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah. Disinilah diketengahkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang dapat membendung arus sentralisasi.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> R.G.Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm.87-98.

<sup>33</sup> Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985, hlm.4.

<sup>34</sup> Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Keempat, Djambatan, Jakarta, 1960, hlm.168.

Dari aspek politik, Parson mendefinisikan desentralisasi sebagai pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam satu daerah tertentu dari suatu Negara.<sup>35</sup>

Pengertian desentralisasi juga disebutkan dalam Pasal 1 ayat (7) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>36</sup>

#### **b. Asas Dekonsentrasi**

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka negara kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan.<sup>37</sup>

Dekonsentrasi berarti delegasi kewenangan pejabat-pejabat Pemerintah Pusat bawahan yang berada di daerah (di luar pusat) dan masing-masing mempunyai daerah jabatan atau wilayah jabatan menurut tingkat-tingkat hirarki yaitu kewenangan atau hak untuk bertindak dan mengambil keputusan-keputusan atau inisiatif sendiri (*delegation of authority*) mengenai wilayah-wilayahnya. Dalam hal dekonsentrasi, yang diserahkan kepada bawahan hanyalah wewenang

---

<sup>35</sup> Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi..., op.cit.*, hlm.23-25.

<sup>36</sup> Lihat Pasal 1 ayat (7) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>37</sup> Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Konsorsium Pembaruan Agraria bekerja sama dengan INSIST Press, Yogyakarta, 2000.

untuk bertindak dan wewenang untuk mengambil keputusan, sedangkan tanggung jawab terhadap masyarakat tetap berada pada tangan pejabat yang tertinggi.<sup>38</sup>

Amrah Muslimin mengartikan Dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.<sup>39</sup>

Stronk berpendapat, bahwa dekonsentrasi merupakan perintah kepada para pejabat pemerintah atau dinas-dinas yang bekerja dalam hirarki dengan suatu badan pemerintahan untuk mengindahkan tugas-tugas tertentu dibarengi dengan pemberian hak mengatur dan memutuskan beberapa hal tertentu dengan tanggung jawab terakhir tetap berada pada badan pemerintahan sendiri.<sup>40</sup>

Menurut C. J. N. Verstedden, dekonsentrasi itu dibicarakan dalam hal organ pemerintahan pusat yang ada di daerah memperoleh kemandirian untuk melakukan tugas tertentu, tanpa terputusnya ikatan hirarki. Dekonsentrasi ditemukan, sebagai contoh, pada pengurusan kesehatan rakyat, penataan ruang dan perumahan rakyat, dan perpajakan, di mana pegawai tertentu yang disebut inspektur atau badan-badan pemerintah ini memiliki suatu lingkungan tertentu dalam menjalankan tugasnya.<sup>41</sup>

Pengertian dekonsentrasi juga disebutkan dalam Pasal 1 ayat (8) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah

---

<sup>38</sup> Y.W.Sunindhia, *Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm.20.

<sup>39</sup> Amrah Muslimin, *Aspek...,op.cit.*,hlm.4.

<sup>40</sup> Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm.4.

<sup>41</sup> Amrah Muslimin,*Aspek...,loc.it*

kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.<sup>42</sup>

### c. Asas Tugas Pembantuan

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atasan-bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.<sup>43</sup>

Tugas pembantuan adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal. Jadi merupakan kewajiban-kewajiban untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ruang lingkup wewenangnya bercirikan tiga hal yaitu :<sup>44</sup>

1. Materi yang dilaksanakan tidak termasuk rumah tangga daerah-daerah otonom untuk melaksanakannya.
2. Dalam menyelenggarakan pelaksanaan itu, daerah otonom itu mempunyai kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan kekhususan daerahnya sepanjang peraturan mengharuskannya memberi kemungkinan untuk itu.
3. Yang dapat disertai urusan hanya daerah-daerah otonom saja, tidak mungkin alat-alat pemerintahan lain yang tersusun secara vertikal.

---

<sup>42</sup> Lihat Pasal 1 ayat (8) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>43</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan..., op.cit.*, hlm.91.

<sup>44</sup> Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati..., op.cit.*, hlm.13.

Menurut Joeniarto, di samping pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat pula diberi tugas-tugas pembantuan (tugas pembantuan sertatantra). Tugas Pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Beda tugas pembantuan dengan tugas rumah tangga sendiri, di sini urusannya bukan menjadi urusan rumah tangga sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah atasannya. Kepada pemerintah lokal yang bersangkutan diminta untuk ikut membantu penyelenggaraannya saja. Oleh karena itu, dalam tugas pembantuan tersebut pemerintah lokal yang bersangkutan, wewenangnya mengatur dan mengurus, terbatas kepada penyelenggaraan saja.<sup>45</sup>

Pengertian tugas pembantuan juga disebutkan dalam Pasal 1 ayat (9) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.<sup>46</sup>

Selain asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan yang kita pahami dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi terdapat asas-asas lain dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Pasal 20 ayat (1) yang berbunyi bahwa Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas :<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Joeniarto, *Perkembangan..., op.cit.*, hlm.18.

<sup>46</sup> Lihat Pasal 1 ayat (9) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>47</sup> Lihat Pasal 20 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas tertib penyelenggara negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi; dan
- i. asas efektivitas.

Dalam asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut memberikan arahan demi ketertiban penyelenggaraan pemerintah daerah yang mempunyai martabat atau wibawa sebagai penyelenggara pemerintahan guna untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan masyarakat karena cita-cita bangsa Indonesia adalah menciptakan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

### **D.3. Pembentukan Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah sebagai produk hukum Daerah merupakan sesuatu yang *inherent* dengan sistem Otonomi Daerah. Hal ini sebagai konsekuensi dari sistem Otonomi Daerah itu sendiri yang bersandikan kemandirian (*zefstandigheid*) dan bukan merupakan suatu bentuk kebebasan suatu satuan pemerintahan yang merdeka (*onafhankelijkheid*), Kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan mengatur di sini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan, yang nomenklturnya disebut Peraturan Daerah. Sementara itu, Bagir Manan mengemukakan bahwa dalam ilmu hukum dibedakan undang-undang dalam arti material dengan undang-undang dalam arti formal. Undang-undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berisi



aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan<sup>48</sup>. Dengan demikian, kehadiran atau keberadaan Peraturan Daerah menjadi sesuatu yang mutlak dalam mengatur urusan rumah tangga daerah, dalam wadah negara kesatuan yang tetap menempatkan hubungan Pusat dan Daerah yang bersifat subordinat dan independen.<sup>49</sup>

Dalam hal ini pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) sebagai pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda meliputi: Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota.

Perda Provinsi, maka Pemerintah Provinsi memiliki kewenangan mengajukan Rancangan Perda Provinsi untuk dibahas dan disetujui bersama dengan DPRD Provinsi. Begitu pula, dengan Perda Kabupaten/Kota, maka Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan mengajukan Rancangan Perda Kabupaten/Kota untuk dibahas dan disetujui bersama dengan DPRD Kabupaten/Kota.

Hal ini disebutkan dalam Pasal 7 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi sebagai berikut<sup>50</sup> :

---

<sup>48</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Indonesia Hil-Co, Jakarta, 1992, hlm.3.

<sup>49</sup> Idrus Paturusi dkk, "*Esensi dan Urgensitas Peraturan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*", Hasil Penelitian Tim Peneliti Universitas Hasanuddin Kerja Sama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tahun 2009.

<sup>50</sup> Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

(2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

- (1) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :
  - a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
  - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Disebutkan dalam Pasal 136 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.

- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Peraturan daerah sebagai ujung tombak dalam menata dan mengatur tentang pelaksanaan pemerintah daerah sebagai bentuk perwujudan dari amanah peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>51</sup>. Perda merupakan peraturan lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Kemudian Pasal 140 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota.
- (2) Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

---

<sup>51</sup> Ibid. hlm. 94.

- (3) Tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden.

Mengenai materi muatan Perda disebutkan dalam Pasal 14 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi bahwa; Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 138 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Materi muatan Perda mengandung asas :
- a. pengayoman;
  - b. kemanusiaan;
  - c. kebangsaan;
  - d. kekeluargaan;
  - e. kenusantaraan;
  - f. bhinneka tunggal ika;
  - g. keadilan;
  - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
  - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
  - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Perda dapat yang bersangkutan.

Fungsi Peraturan Kepala Daerah, yaitu :<sup>52</sup>

- a. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka pelaksanaan Peraturan Daerah yang bersangkutan;
- b. Menyelenggarakan pengaturan atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah;
- e. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

#### **D.4. Pengelolaan dan Perencanaan Keuangan Desa**

Salah satu alasan penyelenggaraan otonomi daerah adalah agar pembangunan di daerah berjalan seiring dengan pembangunan pusat. Ini merupakan bentuk koreksi atas pelaksanaan pembangunan ekonomi yang selama ini menitikberatkan pembangunan di pusat dan kurang memperhatikan perkembangan pembangunan daerah. Dengan kebijakan yang sentralistik ini menyebabkan terjadinya ketidak seimbangan pelaksanaan pembangunan di pusat dan daerah. Akibatnya hampir seluruh potensi ekonomi di daerah tersedot ke pusat sehingga daerah tidak mampu berkembang secara efektif. Jadi dengan otonomi daerah terkandung maksud untuk memperbaiki kekeliruan selama ini

---

<sup>52</sup>Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 1; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cetakan Kesembilan, KANISIUS, Yogyakarta, 2007, hlm.232-233.

dengan cara memberikan peluang kepada daerah untuk mendapatkan dana lebih besar dan kebebasan untuk mengelolanya sendiri.<sup>53</sup>

Perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah (anggaran) yang baik. Prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut meliputi :<sup>54</sup>

- a) Akuntabilitas;
  - b) Kejujuran dalam mengelola keuangan publik (*probity*);
  - c) Transparansi; dan
  - d) Pengendalian.
- a) Akuntabilitas.

Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk ini, perumusan kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik.<sup>55</sup>

Akuntabilitas Publik Kepala Daerah adalah Kewajiban Kepala Daerah untuk menjawab atau menerangkan kinerja atau tindakanya kepada masyarakat yang memiliki hak untuk meminta jawaban atau keterangan. Dalam hubungan ini

---

<sup>53</sup> Kuncoro Thesaurianto, dalam Tesis, *Analisis Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kemandirian Daerah*, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2007, hlm.17.

<sup>54</sup> Kuncoro Thesaurianto, *Loc.it*

<sup>55</sup> J. Kalor. Kepala Daerah, (*pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Prilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*) PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2003. Hal. 157.

masyarakat di letakan pada kedudukannya yang sebenarnya, yaitu sebagai pemilik pemerintahan.

b) Kejujuran dalam Pengelolaan Keuangan Publik (*Probity*).

Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan.

c) Transparansi.

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan horizontal *accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.<sup>56</sup>

Transparansi bukan berarti ketelanjangan, tetapi keterbukaan dalam arti yang sebenarnya, yaitu memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai aktifitas kepala daerah yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat banyak. Selain akan membangun partisipasi masyarakat, hal ini juga akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah itu sendiri.

d) Pengendalian.

Penerimaan dan pengeluaran daerah (APBD) harus selalu dimonitor, yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai. Untuk itu perlu

---

<sup>56</sup> Ibid. hal. 161.

dilakukan analisis varians (selisih) terhadap penerimaan dan pengeluaran daerah agar dapat sesegera mungkin dicari penyebab timbulnya varians dan tindakan antisipasi ke depan.

Pihak pemerintah desa sebagai lembaga eksekutif mempunyai peran yang penting dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Efektivitas pengelolaan keuangan desa merupakan tujuan dari aparat Pemerintah Desa. Pemasukan anggaran tidak stabil, belum tergalinya sumber (APBDes) masyarakat desa dan belum adanya Badan Usaha Milik Desa merupakan suatu tantangan bagi pemerintah desa. Untuk mengefektifkan pengelolaan (APBDes) maka diperlukan sistem pengawasan dari pihak terkait, sehingga penyimpangan dalam pengelolaan dapat ditekan semaksimal mungkin.

### **1. Perencanaan Pembangunan Desa**

Pengertian Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia Perencanaan pembangunan adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam jangka waktu tertentu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Perencanaan pembangunan desa dilakukan secara partisipatif oleh pemerintah desa sesuai dengan kewenangannya (Pasal 63 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 ).<sup>57</sup> Jenis Perencanaan Desa Perencanaan Lima Tahunan Desa, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa yang selanjutnya disingkat (RPJM) Desa Peraturan Desa Perencanaan Tahunan Desa Musrenbang Desa

---

<sup>57</sup> Lihat Pasal 63 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005.



Rencana Kerja Pembangunan Desa yang selanjutnya disingkat (RKP) Desa SK Kepala Desa RPJM Desa adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun yang memuat strategi dan arah kebijakan pembangunan Desa, arah kebijakan keuangan Desa dan program prioritas kewilayahan, yang disertai dengan rencana kerja. (RPJM) Desa disusun untuk menjadi panduan atau pedoman bagi komunitas desa dan supradesa, dalam rangka mengelola potensi maupun persoalan di desa. Karena itu, (RPJM) Desa merupakan dokumen perencanaan yang terintegrasi dengan perencanaan pembangunan kabupaten/kota, (Pasal 63 ayat (1) Peraturan Pemerintah No 72 tahun 2005).<sup>58</sup> RPJM Desa dapat dimaknai sebagai dokumen cetak biru (*blue print*) desa selama rentang waktu lima (5) tahun. Dokumen cetak biru ini memuat arah dan orientasi pembangunan desa selama lima tahun. Secara konseptual capaian pembangunan desa selama lima tahun dituangkan ke dalam visi dan misi desa. RPJM Desa juga merumuskan permasalahan desa, strategi dan kebijakan yang hendak ditempuh:

1. Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).
2. Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
3. Tentang Desa.

Serta program dan kegiatan yang disiapkan untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. RPJM Desa kemudian dijabarkan dalam Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP Desa) sekaligus dengan penganggarannya yang disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa). Kedua dokumen ini –RKP

---

<sup>58</sup> Lihat Pasal 63 ayat (1) Peraturan Pemerintah No 72 tahun 2005.

Desa dan APB Desa merupakan hasil (*output*) dari musrenbang tahunan. Sumber Pendanaan Penyusunan rencana kerja desa membutuhkan sumber daya anggaran dan sumber daya lainnya. Apabila anggaran dan sumber daya tidak tersedia, rencana kerja tersebut hanya akan menjadi dokumen kertas saja. Karena itu, RKP Desa dan APB Desa merupakan dua dokumen yang tidak terpisahkan. APB Desa adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), yang ditetapkan dengan Peraturan Desa Pasal 1 ayat (12) Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005.

Kepala Desa bersama BPD menetapkan APB Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa (Pasal 73 ayat 3). Pedoman penyusunan APB Desa, perubahan APB Desa, perhitungan APB Desa, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APB Desa ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota (Pasal 74). Rangkaian proses penyusunan RPJM Desa, Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

## **2. Musyawarah Desa**

Penyusunan RPJM Desa di mulai dari penjaringan masalah dan potensi yang ada di Desa Sejahtera dengan menggunakan alat:

1. Sketsa Desa
2. Kalender Musim
3. Diagram Kelembagaan

Proses penjaringan masalah itu dilaksanakan dalam forum musyawarah RW yang telah dilakukan pada: No. RT/RW Waktu Pelaksanaan Tempat dari

hasil penjaringan masalah dan potensi yang dilakukan di tingkat RW, kemudian dituangkan dalam format 1 s/d 3.

### **3. Lokakarya Desa**

Proses penyusunan program dan kegiatan dilakukan dalam lokakarya di tingkat desa yang dengan tahapan sebagai berikut:

1. Mengkompilasikan dan mengelompokan masalah-masalah dari hasil musyawarah dusun,
2. Menyusun legenda dan sejarah desa
3. Menyusun Visi/Misi desa
4. Membuat skala prioritas

Pembuatan skala prioritas ini bertujuan untuk mendapatkan prioritas masalah yang harus segera dipecahkan. Adapun teknik yang digunakan adalah dengan menggunakan rangking dan pembobotan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintah desa agar anggaran belanja desa dan pembangunan desa optimal dan maksimal.

### **E. Metode Penelitian**

#### **1. Objek penelitian**

Implementasi PERDA Nomor. 07 tahun 2002 tentang penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa ( studi kasus di Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten. Bima).

#### **2. Subjek penelitian**

- a. Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) Pemerintah Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten Bima.

- b. Tokoh masyarakat yang terlibat langsung dalam implementasi PERDA Nomor. 07 Tahun 2002 di Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten Bima.

### 3. Sumber Data

#### a. Data Primer

Data yang berupa keterangan atau informasi yang diperoleh langsung dari subjek penelitian.

#### b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*) yang terdiri atas:

- 1). Bahan Hukum Primer, berupa peraturan perundang-undangan
- 2). Bahan Hukum Sekunder, berupa rancangan peraturan perundang-undangan, literatur, jurnal serta hasil penelitian terdahulu
- 3). Bahan Hukum Tersier, berupa kamus dan ensiklopedi.

#### Tehnik Pengumpulan Data

#### a. Data Primer

Pengumpulan data yang menggunakan metode wawancara, yaitu mengumpulkan data dengan mengadakan tanya jawab langsung dengan responden. Pedoman wawancara ini dipakai pada saat melakukan pengumpulan data berupa daftar pertanyaan yang masih bersifat terbuka dan hanya meliputi garis besar pertanyaan, sehingga terbuka kemungkinan untuk mengembangkan lebih lanjut.

#### b. Data Sekunder

Pengumpulan data yang diperlukan dengan cara studi pustaka dan studi dokumen, yakni mencari dan mengumpulkan data-data sebagai dasar referensi dalam memecahkan permasalahan dalam penulisan penelitian ini.

#### 4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dilakukan adalah yuridis normatif yakni metode yang meninjau, membahas objek dan menganalisa data guna menyelesaikan suatu permasalahan sebagai *das sein* dengan mengacu pada *das sollen* atau yang seharusnya terjadi pada segi-segi yuridis materi acuannya yaitu Peraturan Daerah Nomor : 07 Tahun 2002 tentang penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa.

#### 5. Analisa Data

Data-data yang diperoleh baik dari studi kepustakaan maupun penelitian lapangan akan dianalisa dengan metode deskriptif kualitatif, yakni dengan menjabarkan seluruh permasalahan yang ada yang ditemukan dilapangan, beserta data-data yang ada, kemudian dianalisa secara kualitatif yakni menyajikan menurut daya mutunya dan bukan menurut daya jumlahnya. Kemudian ditarik pada kesimpulan secara universal berdasarkan teori yang ada.

## **F. Kerangka Tesis**

**Bab I** merupakan bab pendahuluan, di mana pada bab ini menjelaskan mulai dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tujuan pustaka, dan metode penelitian.

**Bab II** merupakan bab yang meninjau teori-teori umum tentang Pemerintah daerah, Pemerintah Desa, Pengelolaan dan Penyusunan APBD Pemerrintahan daerah, dan Penyusunan APBD Pemerintah Desa.

**Bab III** merupakan bab yang meninjau tentang PERDA dan PERDES sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan Pemerintahan Desa, Fungsi PERDA sebagai penyusunan APBD Pemerintahan Daerah, fungsi PERDES terhadap APBDes.

**Bab IV** merupakan bab tentang implementasi anggaran belanja desa berdasarkan PERDA Nomor. 07 tahun 2002 tentang penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa ( studi kasus di Pemeritatah Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten Bima).

**Bab V** merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran-saran yang dihasilkan dari pembahasan hasil penelitian dalam bab sebelumnya.

## BAB II

### TIJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DAERAH DAN PEMERINTAHAN DESA

#### A. Pemerintah Daerah

Definisi Pemerintahan Daerah (Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004):<sup>59</sup> “Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945”. Pemerintah daerah adalah bagian dari sistem pemerintahan di Indonesia yang mempunyai tugas dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan yang baik, Sedangkan menurut S. Pamudji dalam bukunya *Kerja Sama Antar Daerah dalam Rangka Membina Wilayah* menyebutkan, bahwa yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah :“Pemerintahan Daerah adalah daerah otonom diselenggarakan secara bersama-sama oleh seorang kepala wilayah yang sekaligus merupakan kepala daerah otonom.” (Pamudji,1985:15)

Definisi Pemerintah Daerah (Pasal 1 angka 3 UU Nomor 32 Tahun 2004): “Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.”<sup>60</sup> Pemerintahan Daerah adalah

---

<sup>59</sup> Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*

<sup>60</sup> Pasal (1) angka (3) Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*

penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Pemerintah daerah yang mengurus kedaerahan adalah:

- a. Pemerintahan Daerah Provinsi terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi
- b. Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota.

#### **A.1. Organ Pemerintahan Daerah**

##### **a. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah:**

1. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih melalui pemilihan kepala daerah langsung.
2. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan.
3. Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila dinyatakan melakukan tindakan pidana kejahatan dengan pidana minimal 5 tahun atas tuduhan korupsi, terorisme, makar, dan atau tindak pidana terhadap keamanan negara.



Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan hasil dari pemilihan umum maka akan melahirkan pemimpin di suatu daerah tertentu dengan metodologi pemimpin yang berbeda berdasarkan visi dan misinya untuk membangun suatu pemerintahan yang baik di daerah yang dia pimpin.<sup>61</sup> Dalam asas Aktif, Pemerintah memiliki sumber utama dalam pembangunan, seperti keahlian, dana, kewenangan organisasi, dan lain-lain. Keahlian ini tentunya akan membawa dampak positif bagi perkembangannya suatu daerah dengan seni kepala daerah mengatur dan mengurus sendiri daerah yang dia pimpin.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota. Dalam peningkatan tata kelola pemerintahan daerah tergantung pada arah kebijakan atau proses pengelolaan pemimpin yang ada di suatu daerah tersebut.<sup>62</sup> Seorang Ilmuan politik, Karl W. Deutsch Mengumpamakan Penyelenggaraan pemerintahan itu ibaratnya orang yang membawa kapal di tengah samudra yang luas. Jadi yang menentukan arah pemerintahan adalah Kepala dan wakil kepala daerah berdasarkan bangunan manajemen kepemimpinannya, kepala daerah juga memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan

---

<sup>61</sup> Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Penerbit PT Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm. 70.

<sup>62</sup> Syaekani, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatua*, Penerbit Pustaka Pelajar. 2009. Hlm.229

daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada sentral pemerintahan kabupaten dan kota.<sup>63</sup> Pengawasan dalam prespektif Islam adalah suatu cabang dari *amar ma'ruf nahi munkar* dalam politik dan perkara-perkara umum. Prinsip *amar ma'ruf nahi munkar* yang merupakan suatu tujuan dari semua kewenangan dalam Islam, sebagai mana yang di katakana oleh Ibnu Taimiyah; “ semua kewenangan dalam Islam tujuannya hanya *amar ma'ruf nahir munkar*”. Dalam kewenangan pemerintah daerah juga memiliki tata pengelolaan yang berdasarkan idologi maupun cara pandang tersediri oleh pihak pemerintah atau kepala daerah dalam upaya peningkatan taraf kehidupan di dalam instansi pemerintahan yang dia pimpin baik pada kesejahteraan, kedamaian, keadilan serta kepastian hukum yang menjadikan pedoman dalam proses pemerintahan yang di jalani oleh pihak-pihak yang memiliki potesi serta yang memiliki wewenang dalam instansi pemerintahan daerah.

---

<sup>63</sup> Nimatul Huda, Hukum Pemerintahan daerah, Penerbit Nusa Meia, Ujung beru Bandung, 2010.hlm. 102, di kutip dari, Ibnu taimiyah.

### **b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.**

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>64</sup> Esensi dari pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945 beserta penjelasannya di amanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom di adakan dewan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintah akan bersendi-sendi atas dasar pemusyawaratan. Arti penting dari perwakilan adalah menjadi atribut demokrasi penyelenggaraan pemerintah daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan serta hal-hal yang berkaitan dengan problem masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan.<sup>65</sup> Dalam hukum Admintrasi Negara meskipun pemerintahan diluar perundang-undangan dan peradilan, namu pada kenyataanya pemerintah juga melakukan tindakan hukum dalam bidang legislasi misalnya dalam pembuatan undang-undang organik dan pembuatan peraturan pelaksana lainnya juga bertindak menyelesaikan perselisihan lainnya. Dengan adanya proses admintrasi sehingga DPRD mempunyai tugas dan wewenang dalam mengurus pemerintahan secara adminitrasi serta tuganya dan DPRD mempunyai hak: (a). interpelasi; (b). angket; dan (c). menyatakan pendapat. Dalam proses mengatur dan menjalankan wewenang DPRD juga di bantu oleh prangkat-prangkat yang ada di dalam instansi pemerintahan tersebut, Alat kelengkapan DPRD tersebut terdiri atas: (a).

---

<sup>64</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Diterbit Sinar Grafika, Jakarta, 2008. Hlm. 65.

<sup>65</sup> HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2006. Hlm.39.

pimpinan; (b). komisi; (c). panitia musyawarah; (d). panitia anggaran; (e). Badan Kehormatan; dan (f). alat kelengkapan lain yang diperlukan. Anggota DPRD mempunyai hak dan kewajiban. Anggota DPRD mempunyai larangan dan dapat diganti antar waktu. Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah berlaku ketentuan Undang-Undang yang mengatur Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Arti penting adanya dewan perwakilan rakyat daerah itu sebagai representatif dari keberadaan rakyat di daerah untuk meyuarkan aspirasi atau amanah dari rakyat banyak, sehingga keberadaan masyarakat yang ada di daerah di akui dengan pengakuan bahwa DPRD adalah penyelenggara pemerintahan sehingga dalam kerangka teori tentang kedaulatan rakyat itu betul-betul terjadi di dunia pemerintahan yang ada di daerah.

Dalam membangun hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Dalam peraturan perundang-undangan DPRD memiliki Posisi Yuridis DPRD; Pasal 41 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah: “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.” Pasal 42 huruf c UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah: “DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.” Pengawasan dalam bingkai wewenang selaku DPRD itu adalah bagian dari proses dinamika pemerintahan daerah yang mempunyai kesadaran terhadap fungsi dan tugasnya sebagai penyelenggaraan pemerintahan, guna terciptanya pemerintahan yang dinamis dan melayani.

**c. Perangkat Daerah, yang meliputi :**

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk kedalam organisasi tersendiri dan juga dengan adanya pembentukan daerah itu tentunya memiliki kerangka dalam mengatur tentang kondisi wilayah dan proses pembagian kerja yang ada di daerah tersebut.<sup>66</sup> Dalam pembentukan kinerja daerah tentunya di bagi dua hal; berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan, atau pemekaran daerah dari satu menjadi dua daerah atau lebih. Berdasarkan kebutuhan kerja pemerintahan yang ada di daerah. Besaran

---

<sup>66</sup> Ibid, hlm.15.

organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Perangkat daerah provinsi terdiri atas :

1. Sekretariat Daerah

Sekretariat daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah.

2. Sekretariat DPRD

Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD mempunyai tugas: (a). menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD; (b). menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD; (c). mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan (d). menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

3. Dinas Daerah

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah dalam kerangka kerja satuan wilayah dinas yang terkait. Pertanggung jawab tersebut sebagai bentuk proses penyelenggaraan pemerintahan daerah dan itu adalah sistem yang mengatur tentang laporan pertanggung jawaban kepala dinas ke kepala daerah dan kepala daerah memberikan laporan ke DPRD sebagai bentuk pertanggung jawaban kepala daerah kepada masyarakat atau publik.

#### 4. Lembaga Teknis Daerah

Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Kepala badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah tersebut bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Kecamatan adalah bagian dari lembaga pelaksana daerah dalam upaya peningkatan pelayanan masyarakat, dengan dibentuknya Kecamatan di tingkat pemerintah daerah atau di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota.

#### **d. Urusan Pemerintahan Daerah**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah dan pemerintah daerah harus menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>67</sup>. Pasal 21 UU No. 32 Tahun 2004, menentukan bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah, daerah Kabupaten mempunyai hak antara lain; (a) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; (b) memilih pemerintahan daerah; (c) mengelola aparatur daerah; (d) mengelola kekayaan daerah; (e) memungut pajak daerah dan retribusi daerah; (f) mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah; (g) mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan (h) mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, dalam pasal 22 UU No. 32 Tahun 2004, Daerah Kabupaten/Kota mempunyai kewajiban; (a) melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan republik Indonesia; (b) meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat; (c) mengembangkan kehidupan demokrasi; (d) mewujudkan keadilan dan pemerataan; (e) meningkatkan pelayanan dasar pendidikan; (f) menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan; (g) menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak; (h) mengembangkan sistem jaminan sosial; (i) menyusun perencanaan dan tata ruang daerah; (j) mengembangkan sumber daya produktif di daerah; (k)

---

<sup>67</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ctk Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 261.



melestarikan lingkungan hidup; (l) mengelola administrasi kependudukan; (m) melestarikan nilai sosial budaya; (n) membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan (o) kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota merupakan urusan yang berskala kabupaten atau kota meliputi 16 buah urusan.<sup>68</sup>

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

---

<sup>68</sup> Nurcholis Hanif, *“Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah”*, Jakarta : Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

Urusan pemerintahan kabupaten atau kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-

luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang yang mengatur Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa : kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan

mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip uang mengikuti fungsi.

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. Kerja sama tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama. Dalam penyediaan pelayanan publik, daerah dapat bekerja sama dengan pihak ketiga. Kerja sama yang membebani masyarakat dan daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD.

## **B. Pemerintah Desa**

### **B.1. Pemerintah Desa**

Dalam hal ini tentu perlunya mempelajari asal-usul Desa atau yang disebut saat ini adalah pemerintah desa secara fisik.<sup>69</sup> Ada dua unsur fisik yaitu unsur penduduk dan unsur sekelilingnya. Hubungan dua unsur tersebut sangat erat, bahkan demikian rupa sehingga jika seseorang meninggalkan desa seakan-

---

<sup>69</sup> Bayu Surianingrat, *Pemerintahan administrasi desa dan kelurahan*, Penerbit, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm.11.

akan merasa kehilangan pedoman hidupnya. Hubungan ini mengakibatkan orang desa “kurang Batok” atau tidak mau pergi keluar Desanya.

Pemerintah Desa menurut Dra. Sumber Saparin dalam bukunya “Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa”, menyatakan bahwa: “Pemerintah Desa ialah merupakan simbol formal daripada kesatuan masyarakat desa. Pemerintah desa diselenggarakan di bawah pimpinan seorang kepala desa beserta para pembantunya (Prangkat Desa), mewakili masyarakat desa guna untuk membangun hubungan ke luar maupun ke dalam masyarakat yang bersangkutan”. Pemerintah Desa mempunyai tugas membina dan mengatur kehidupan masyarakat desa.<sup>70</sup> Istilah mengatur yang lebih mengandung pembinaan ialah “mengemong” dan orang atau lembaganya disebut pengemo atau disebut pamong. Dengan demikian pengatur atau pemerintah kampung, yang kemudian di sebut ”Desa” dinamakan pamong Desa. Dalam hal ini pemerintah desa dapat membina perekonomian desa, mengatur tentang desa memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa, mendamaikan perselisihan masyarakat di desa, mengajukan rancangan peraturan desa dan menetapkannya sebagai peraturan desa bersama dengan BPD.<sup>71</sup> Pemerintah desa memiliki peranan signifikan dalam pengelolaan proses social di dalam masyarakat. Tugas utama yang harus diemban pemerintah desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokratis, memberikan pelayanan social yang baik sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, rasa tentram dan berkeadilan. Guna mewujudkan tugas

---

<sup>70</sup> ....., “*Pemerintahan adminitrasi desa dan kelurahan*”, Penerbit, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm.13

<sup>71</sup> AAGN Ari Dwipayana, *Membangun Good Governance di Desa*, Penerbit, IRE Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 33.

tersebut pemerintah desa di tuntut untuk melakukan perubahan yang “radikal” apakah dari segi kepemimpinan, kinerja birokrasi yang berorientasi pada pelayanan yang berkualitas dan bermakna sehingga kinerja pemerintahan desa benar-benar makin mengarah pada praktek *good governance*, bukannya *bad governance*.

Sedangkan pengertian Pemerintah Desa menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Pasal (1) Ayat 6 yang berbunyi bahwa Pemerintah Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa Kepala Desa bersama dengan BPD sebagai penyelenggara Pemerintah Desa serta perangkat desa yang ada di dalam instansi Pemerintah Desa tersebut; sebagai mana tertuang juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa berbunyi:<sup>72</sup> Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Dalam memberikan tugas atau kewenangan Kepala Desa menurut berbagai cara misalnya berdasarkan hukum dan yang berdasarkan adat.<sup>73</sup> Berdasarkan hukum Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang desa, pasal 7 kewenangan desa, urusan pemerintah yang menjadi kewenangan desa, mencakup ;

- a. Urusan pemerintah yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;

---

<sup>72</sup> Peraturan Pemerintah Nomor.72 Tahun 2005 tentang Desa,

<sup>73</sup> Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Penerbit, Rineka Cipta, 1992, Hlm. 98.

Yang dimaksud dengan kewenangan berdasarkan hak asal-usul desa adalah hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asal usul, adat istiadat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan lain-lain. Pemerintah daerah mengidentifikasi jenis kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan mengembalikan kewenangan tersebut, yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kota.

- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.

Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan identifikasi, pembahasan dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada desa, seperti kewenangan di bidang pertanian, pertambangan dan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoperasian, ketenagakerjaan, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan, sosial, pekerjaan umum, perhubungan, lingkungan hidup, perikanan, politik dalam negeri dan administrasi publik, otonomi desa, perimbangan keuangan, tugas pembantuan, pariwisata, pertanahan, kependudukan, kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat, perencanaan, penerangan/informasi dan komunikasi.

- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

Yang wajib disertai dengan dukungan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia, dan berpedoman pada peraturan per Undang-

Undangan. Desa berhak menolak melaksanakan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, prasarana dan sarana, serta sumber daya manusia.

- d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan per Undang-Undang diserahkan kepada desa; Kewenangan delegatif adalah kewenangan yang merupakan pengakuan, jadi otonomi desa secara pengakuan merupakan otonomi yang mandiri, sedangkan

Kewenangan atributif adalah kewenangan pemberian yang artinya otonomi desa diberikan kewenangan sesuai dengan kemampuan desa tersebut. Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut 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 Pemerintahan Negara Kesatuan.

Pemerintah Desa dalam hal ini merupakan suatu lembaga-lembaga yang melakukan kegiatan memerintah kepada bawahannya atau seluruh masyarakat yang didasarkan atas peraturan yang berlaku. Pengertian pemerintah dapat dibagi dalam dua pengertian, yaitu dalam arti luas adalah pemerintahan yang merupakan gabungan antara lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif, sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah pemerintahan yang hanya mencakup lembaga eksekutif saja.



Desa adalah sebagai tempat tinggal kelompok atau sebagai masyarakat hukum dan wilayah daerah kesatuan administratif, wujud sebagai kediaman beserta tanah pertanian, daerah perikanan, tanah sawah, tanah pangonan, hutan blukar, dapat juga wilayah yang berlokasi ditepi lautan/danau/sungai/irigasi/pegunungan, yang keseluruhannya merupakan wilayah-wilayah yang dikuasai oleh Hak Ulayat Masyarakat Desa.( Kartohadikusumo, 1988 : 16 ).<sup>74</sup> Desa di dalam kehidupan masyarakat jawa pada jaman dahulu dapat di bedakan empat (4) tahap yaitu *Pertama*, Raja-raja, *Kedua*, Kepala-kepala propinsi ( adalah kira-kira bupati sekarang), *Ketiga*, Kepala-kepala Desa, dan *Keempat*, masa yang terdiri dari masyarakat kampung.

Desa menurut Prof. Drs. HAW. Widjaja dalam bukunya “Otonomi Desa” menyatakan bahwa: “Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa, landasan pemikiran dalam mengenai Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat”. (Widjaja,2003:3)

Dari rumusan tersebut, maka pemerintah dapat diartikan sebagai Badan atau Lembaga yang mempunyai kekuasaan mengatur dan memerintah suatu Negara Soetarjo Kartohadikusumo di dalam buku yang berjudul “Desa”, mengemukakan bahwa dari segi perbendaharaan sejarah kata atau etimologi, kata Desa berasal dari bahasa sansekerta yaitu berasal dari kata Deshi yang artinya

---

<sup>74</sup> Bayu Surianingrat, *Pemerintahan adminitrasi desa dan kelurahan*, Penerbit, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm.12

“Tanah Kelahiran” atau “Tanah Tumpah Darah”. Selanjutnya dari kata Deshi itu terbentuk kata Desa. ( Kartohadikusumo, 1988 : 16 )

Menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang pokok-pokok penyelenggaraan Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa : “Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai suatu kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.<sup>75</sup> Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Pada hakekatnya Pemerintahan Desa tumbuh dalam masyarakat yang diperoleh secara tradisional dan bersumber dari hukum adat. Jadi Desa adalah daerah otonomi asli berdasarkan hukum adat yang berkembang dari rakyat sendiri menurut perkembangan sejarah yang dibebani oleh instansi atasannya dengan tugas-tugas pembantuan. Pada masa ini Pengertian Desa yang resmi adalah pengertian yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pemerintahan Desa yang didalamnya mengandung Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD), menegaskan bahwa yang dimaksud dengan Desa adalah : ”Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem

---

<sup>75</sup> Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang pokok-pokok penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten”. Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa Desa tidak lagi merupakan wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksanaan daerah, tetapi menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah Kabupaten sehingga setiap warga Desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya yang hidup dilingkungan masyarakatnya.

## **B.2. Badan Perwakilan Desa**

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menyebutkan bahawa BPD sebagai Badan Perwakilan yang kemudian berubah dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2005 dan PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa menjadi “ Badan Permusyawaratan Desa “ merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. BPD mempunyai kedudukan sejajar dan menjadi Mitra Pemerintah Desa.<sup>76</sup> Gagasan-gagasan yang ingin di coba adalah membangun tata pemerintah desa yang lebih demokratis. Salah satu gagasan tersebut di munculkan dalam salah satu pasal tentang badan perwakilan desa. Rasionalisasi atas eksistensinya banyak didasarkan pada faktor historis atas dominasi pemerintah desa, dan pemerintah supra desa, dalam mengintervensi dinamika sosial politik yang berkembang di desa. Tuntutan untuk membangun mekanisme *cheks and balances* serta partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam kebijakan tentang desa di salurkan lewat BPD. Kehadiran BPD sebagai tuntutan regulasi untuk menjadi aktor baru di desa

---

<sup>76</sup> AAGN Ari Dwipayana, *Membangun Good Governance di Desa*, Penerbit, IRE Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 79-80.

sebagai kekuatan pengimbang aktor pemerintah desa, menjadi BPD berpeluang secara luas dalam proses politik desa. Di sinilah urgensi melibatkan BPD sebagai entitas masyarakat politik di level desa. Hal ini didasarkan asumsi bahwa BPD dirancang untuk terlibat pada *every day life* politik desa. Satu hal penting adalah BPD sebagai perwujudan perwakilan masyarakat akan efektif apa bila BPD benar-benar dapat menampung dan membawa aspirasi masyarakat desa.

Badan Perwakilan Desa diharapkan berperan sebagai mitra Pemerintah Desa dalam mendorong upaya pemberdayaan masyarakat desa yang demokratis.<sup>77</sup> Demokrasi desa, dengan meminjam pandangan Ina E. Slamet, Merupakan Demokrasi Asli. Dari masyarakat yang belum mengalami stratifikasi sosial. Dalam masyarakat seperti itu, persetujuan yang bulat (musyawara) masi bisa di temukan, terutama oleh kenyataan jumlah warga yang relatif sediki. Badan Perwakilan Desa berkedudukan sejajar dengan Pemerintah Desa bukan dimaksudkan untuk merongrong dan mengintervensi kewenangan Pemerintah Desa tetapi justru untuk dapat mendukung terwujudnya transparansi dan keadilan melalui sistem pengawasan dan keseimbangan dalam Pemerintah Desa. Pemerintahan Desa merupakan bagian dari apa yang disebut Pemerintahan Desa. Berarti hubungan pemerintahan desa dengan Badan Perwakilan Desa tidak merupakan hubungan atas bawah, tetapi merupakan lembaga mitra yang berkedudukan sejajar dan dalam beberapa hal mempunyai tugas bersama, khususnya dalam membuat Peraturan Desa dan penyusunan Anggaran dan

---

<sup>77</sup> Suhartono DKK, *Parlemen Desa Dinamika DPR Kalurahan dan DPRK Gotong Royong*, Penerbit. Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000. Hlm. 28

Belanja Desa (APBDes). Pemerintah desa dan BPD satu kesatuan dalam menjalankan proses penyelenggaraan pemerintahan.

Kedudukan BPD sejajar dengan pemerintahan desa maksudnya BPD merupakan mitra kerja pemerintah desa, memiliki kedudukan sejajar dalam menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Berdasarkan pasal 34 PP No.72 Tahun 2005 tentang Desa.<sup>78</sup> BPD bersama kepala desa menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

#### **a. Wewenang Badan Perwakilan Desa**

Dalam proses pemerintahan desa BPD selaku penyelenggaraan memiliki kewenangan yaitu;

1. Membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa;
2. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa.
3. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa;
4. Membentuk panitia pemilihan kepala desa;
5. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat;
6. Menyusun tata tertib BPD.

#### **b. Hak dan kewajiban anggota BPD**

---

<sup>78</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa,

**Anggota BPD mempunyai hak :**

1. Mengajukan rancangan peraturan desa
2. Mengajukan pertanyaan
3. Menyampaikan usul dan pendapat
4. Memilih dan dipilih
5. Memperoleh tunjangan

**Anggota BPD mempunyai kewajiban :**

1. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan.
2. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.
3. Mempertahankan dan memelihara hukum nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
5. Memproses pemilihan kepala desa
6. Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.
7. Menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat.

8. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan.

Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil karena didalam melakukan suatu votting suara untuk membuat suatu keputusan tidak terjadi jumlah suara yang sama, sehingga terdapat pemenang dan yang kalah dan juga dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, serta kemampuan keuangan desa.

#### **Prosedur/ cara memilih ketua dan wakil ketua BPD**

Pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam rapat BPD yang dilakukan secara khusus. Untuk menentukan ketua dan wakil ketua diadakan rapat pertama yang dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda. Masa jabatan BPD yaitu 6 tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Yang berwenang untuk menetapkan dan mengesahkan anggota BPD yaitu Bupati/walikota melalui keputusan Bupati/walikota.

#### **Larangan yang tidak boleh dilakukan oleh anggota BPD yaitu:**

1. Sebagai pelaksana proyek desa.
2. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat dan mendiskriminasikan warga atau golongan masyarakat lain.

3. Melakukan korupsi, kolusi, nepotisme dan menerima uang, barang dan jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya.
4. Menyalahgunakan wewenang.
5. Melanggar sumpah/janji jabatan dan peresmian anggota BPD.

### **B.3. Lembaga-lembaga lain**

Pembentukan lembaga-lembaga di tingkat desa, didasarkan atas inisiatif dan kebutuhan masyarakat desa, seperti pembentukan PKK, Karang taruna, LKMD, dan lain-lain. Pada era otonomi daerah pembentukan dan keberadaan lembaga lainnya (selain pemerintah desa dan BPD) di desa tidak lagi diatur oleh pemerintah. Dengan demikian tidak ada satu keharusan bagi desa untuk membentuk dan mempertahankan lembaga-lembaga yang ada di desa yang tidak diperlukan masyarakat, dan berhak untuk membentuk lembaga-lembaga lainnya yang betul-betul diperlukan atas inisiatif masyarakat setempat berdasarkan perkembangan suatu tatanan pemerintahan tentunya memiliki berbagai tahapan dalam upaya mengawal secara kelembagaan.<sup>79</sup> *Pertama*, berkembangnya kemandirian warga di dalam mengelola organisasi, *Kedua*, meningkatnya kualitas organisasi di dalam mengelola lembaganya misalnya dikelola lebih formal dengan program yang riil. *Ketiga*, meningkatnya bergening posisi berhadapan dengan pemerintah desa dan lembaga swasta di dalam melakukan dan memecahkan konflik bersama. Perubahan-prubahan tersebut terlihat misalnya dalam diri

---

<sup>79</sup> .....Ari Dwipayana, *Membangun Good Governance di Desa*, Penerbit, IRE Press, Yogyakarta, 2003, hlm.120.



organisasi dengan basis komunitas seperti RT.RW dan dusun perkumpulan petani serta perkumpulan pemuda dan perempuan. Lembaga-lembaga yang ada di tingkat pemerintah desa tersebut sebagai bagian untuk meningkatkan daya pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa serta pemerintah secara kelembagaan.

#### **B.4. Kerjasama antar Desa**

Desa dapat melakukan kerjasama dengan desa lain untuk kepentingan desa dalam berbagai hal seperti kegiatan Pembangunan Desa, keamanan desa, pemanfaatan sumber daya alam, pemasaran hasil bumi dan kegiatan-kegiatan lainnya. Kerjasama antar desa dapat dilakukan oleh desa-desa secara langsung dan hanya perlu diberitahukan kepada camat. Dalam membangun kerjasama dengan desa-desa yang lain dalam upaya peningkatan pembagunan.<sup>80</sup> Strategi pembagunan seperti ini sering juga di kenal dengan istilah strategi pembagunan yang berorientasikan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Namun demikian, dalam praktiknya strategi ini di hadapkan pada pilihan antara pertumbuhan ekonomi dan pemerataan hasil-hasil pembagunan.

### **C. Pengelolaan dan Penyusunan APBD Pemerintah Daerah**

#### **C.1. Pengelolaan APBD Daerah**

Salah satu alasan penyelenggaraan otonomi daerah adalah agar pembangunan di daerah semakin meningkat. Ini merupakan bentuk koreksi atas

---

<sup>80</sup> Lincoln Arsyad, *Strategi Pembagunan Perdesaan Berbasis local*. Penerbit. STIM YKPN, Yogyakarta, 2011.hlm. 12.

pelaksanaan pembangunan ekonomi yang selama ini menitikberatkan pembangunan di pusat dan kurang memperhatikan perkembangan pembangunan daerah. Dengan kebijakan yang sentralistik ini menyebabkan terjadinya ketidakseimbangan pelaksanaan pembangunan di pusat dan daerah. Akibatnya hampir seluruh potensi ekonomi di daerah tersedot ke pusat sehingga daerah tidak mampu berkembang secara efektif. Jadi dengan otonomi daerah terkandung maksud untuk memperbaiki kekeliruan selama ini dengan cara memberikan peluang kepada daerah untuk mendapatkan dana lebih besar dan kebebasan untuk mengelolanya sendiri.<sup>81</sup>

Perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah (anggaran) yang baik. Prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut meliputi :<sup>82</sup>

1. Akuntabilitas;
  2. Kejujuran dalam mengelola keuangan publik (*probity*);
  3. Transparansi; dan
  4. Pengendalian.
- a) Akuntabilitas.

Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD

---

<sup>81</sup> Kuncoro Thesaurianto, dalam Tesis, *Analisis Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kemandirian Daerah*, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2007, hlm.17.

<sup>82</sup> Kuncoro Thesaurianto, *Loc.it*

dan masyarakat. Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk ini, perumusan kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik.<sup>83</sup>

Akuntabilitas publik Kepala Daerah adalah Kewajiban Kepala Daerah untuk menjawab atau menerangkan kinerja atau tindakanya kepada masyarakat yang memiliki hak untuk meminta jawaban atau keterangan. Dalam hubungan ini masyarakat di letakan pada kedudukanya yang sebenarnya, yaitu sebagai pemilik pemerintahan.

b) Kejujuran dalam Pengelolaan Keuangan Publik (*Probity*).

Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada ahli yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan dan orang yang memiliki rasa kejujuran dalam proses pengelolaan anggaran tersebut mempunyai itikat yang tulus untuk meningkatkan pengelolaannya.

c) Asas Transparansi.

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan horizontal *accountability* antara pemerintah daerah dengan

---

<sup>83</sup>DR.J. Kalor. Kepala Daerah, ( *pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Prilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah* ) PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2003. Hal. 157.

masyarakatnya sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.<sup>84</sup>

Transparansi bukan berarti ketelanjangan, tetapi keterbukaan dalam arti yang sebenarnya, yaitu memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai aktifitas kepala daerah yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat banyak. Selain akan membangun partisipasi masyarakat, hal ini juga akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah itu sendiri.

d) Pengendalian.

Penerimaan dan pengeluaran daerah (APBD) harus selalu dimonitor, yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai. Untuk itu perlu dilakukan analisis varians (selisih) terhadap penerimaan dan pengeluaran daerah agar dapat sesegera mungkin dicari penyebab timbulnya varians dan tindakan antisipasi ke depan.

Segi kepegawaian terkait dengan pengadaan serta peningkatan kualitas aparatur semula lebih menjadi tanggung jawab Pemerintah bergeser menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Segi finansial antara lain terkait dengan penentuan alokasi dana pembangunan yang semula diatur oleh Pemerintah menjadi diatur oleh Pemerintah Daerah. Segi program pembangunan, yang semula banyak dirancang dan diatur oleh Pemerintah menjadi diserahkan kepada Pemerintah Daerah.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Ibid. hal. 161.

<sup>85</sup> Sunyoto Usman, *Otonomi Daerah, Desentralisasi, dan Demokratisasi*. Disunting oleh Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian, *Memperkokoh Otonomi Daerah; Kebijakan, Evaluasi dan Saran*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm.109-110.

Misi utama kedua undang-undang tersebut adalah desentralisasi. desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintahan ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi. Pemerintah pada berbagai tingkatan harus bisa menjadi katalis: fokus pada pemberian pengarahan bukan pada produksi pelayanan publik. Produk pelayanan publik harus dijadikan sebagai pengecualian dan bukan keharusan. Pada masa yang akan datang, pemerintah pada semua tingkatan harus fokus pada fungsi-fungsi dasarnya, yaitu: penciptaan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi; pengembangan suasana yang kondusif bagi proses alokasi sumber daya yang efisien; pengembangan kualitas sumber daya manusia dan infrastruktur; melindungi orang-orang yang rentan secara fisik maupun non-fisik; serta meningkatkan dan konservasi daya dukung lingkungan hidup.<sup>86</sup>

Penyempurnaan UU No.22 Tahun 1999 bertujuan untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan yang terdapat pada undang-undang tersebut antara lain sebagaimana telah dikemukakan di atas dan juga merupakan konsekuensi perubahan dalam tatanan kenegaraan akibat amandemen UUD 1945 serta guna mengantisipasi arus globalisasi terutama berkaitan dengan peluang penanaman modal asing di daerah. Penyempurnaan ini dilaksanakan melalui UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) yang dengan tegas dalam Pasal 239 menyatakan bahwa dengan berlakunya

---

<sup>86</sup> World Bank, *World Development Report 1997-The State in a Changing World*, Washington DC, 1997.

undang-undang ini, UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku lagi. Penerapan otonomi daerah berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 ini tetap dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi luas dimaksudkan bahwa kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah dan tujuan pemberian otonomi itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah. Prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi daerah bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sementara itu, otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Perubahan yang sangat signifikan terhadap perkembangan demokrasi di daerah sesuai dengan tuntutan reformasi adalah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung ini merupakan konsekuensi perubahan tatanan kenegaraan kita akibat amandemen UUD 1945. Undang-Undang Dasar

baru ini pada dasarnya mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan desentralisasi.<sup>87</sup>

Selain UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dibentuk pula UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126. Ditegaskan dalam Pasal 109 ayat (1) UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang berbunyi bahwa Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah dan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848) dinyatakan tidak berlaku.<sup>88</sup>

Abdul Halim berpendapat bahwa undang-undang tentang perimbangan keuangan Pusat dan Daerah memberi keleluasaan daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan tujuan agar kesejahteraan masyarakat semakin baik, mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan dan pemeliharaan hubungan. Dampak berlakunya otonomi dan desentralisasi tersebut terhadap pengelolaan keuangan daerah adalah semakin meluasnya kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola uang rakyat (*public money*).<sup>89</sup>

Dalam upaya pengelolaan dan penyusunan anggaran daerah tersebut di susun sesuai dengan program nasional demi terciptanya keseimbangan dalam

---

<sup>87</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm.3-5.

<sup>88</sup> Lihat Pasal 109 ayat (1) UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

<sup>89</sup> Abdul Halim, *Akuntansi Keuangan Daerah*, Salemba Empat, Jakarta, 2004.

pembangunan daerah dan pusat. Beberapa aspek dalam pengelolaan keuangan daerah yang cukup penting diantaranya adalah (Raksaka Mahi, 2005) :

1. Kejelasan Penerimaan Daerah dan Sumber-Sumbernya

Selama ini secara umum diketahui bahwa dana transfer dari pusat tetap merupakan sumber keuangan terbesar bagi pemerintah daerah. Dana Alokasi Umum (DAU), merupakan sumber dana yang pasti bagi daerah. Dana perimbangan lain seperti bagi hasil sumber daya alam juga merupakan salah satu sumber yang penting. Namun berdasarkan laporan dari daerah penghasil, penyalurannya sering terlambat sampai kepada daerah, sehingga mengganggu proses implementasi di daerah. Kepastian penerimaan menjadi salah satu aspek penting pengelolaan daerah di masa mendatang.

2. Pengelolaan Defisit Anggaran Daerah

Sesuai UU No.17 Tahun 2003, akumulatif defisit anggaran secara nasional (pusat dan daerah) tidak diperbolehkan melampaui 3% dari PDB. Berdasarkan hal itu pengendalian defisit dan surplus anggaran APBD sangat penting dalam rangka kesinambungan fiskal nasional. Pasal 83 UU No.33 Tahun 2004 memberikan penegasan bahwa pemerintah daerah sebaiknya mendukung upaya ini. Tentu saja terdapat sanksi berupa penundaan penyaluran dana perimbangan bagi daerah yang tidak menjalankannya. Di sisi lain, disadari bahwa diperbolehkan defisit apabila hal itu dilakukan sebagai stimulus bagi perekonomian daerah.

3. Sistem Keuangan Daerah sebagai bagian dari Sistem Keuangan Nasional

Sebagai bagian dari sistem keuangan nasional, maka pengelolaan keuangan daerah sebaiknya :



- a) Mengacu kepada suatu standar akuntansi tertentu, yaitu Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).
- b) Penetapan APBD mengikuti siklus anggaran daerah yang terkait dengan siklus anggaran pusat. Terdapat suatu proses dan jadwal penyusunan dan penetapan APBD yang dikaitkan dengan siklus penetapan anggaran baik di pusat maupun provinsi.
- c) Terdapat prioritas anggaran daerah yang tidak bertentangan dengan prioritas anggaran APBN.

#### 4. APBD juga dikaitkan dengan proses perencanaan daerah dan nasional

APBD merupakan wujud dari implementasi perencanaan daerah yang mengacu kepada perencanaan nasional. Oleh karena itu mestinya perencanaannya berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Sedangkan RKPD berpedoman pada rencana kerja pemerintah yang bersifat nasional. Hal ini dilakukan dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Dalam kerangka kebijakan fiskal di daerah, APBD sendiri mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi ekonomi.

#### 5. Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah tersebut dilaksanakan oleh :

- a. Kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD)
- b. Kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

Selaku PPKD, kepala daerah memiliki tugas :

- a. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah
- b. Menyusun rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD
- c. Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah
- d. Melaksanakan fungsi Bendahara Umum Daerah
- e. Menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD
- f. Melaksanakan tugas lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkannya.

Perilaku pemerintah daerah dalam hal ini kepala daerah yang memiliki orientasi masa depan memiliki strategi adalah kepala daerah yang memiliki perilaku yang mudah menetapkan sasaran secara jelas dan tepat, sehingga memudahkan jajaran birokrasi untuk mencapai tujuannya. Sebaliknya, seorang kepala daerah yang kurang jelas merumuskan sasarannya atau mempunyai sasaran yang saling bertentangan, akan cenderung melemahkan kinerja organisasi pemerintahan daerah tersebut.<sup>90</sup>

## **C.2. Penyusunan APBD Daerah**

---

<sup>90</sup> . ibid. 164.

Dalam satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Penyusunan anggaran ini dilakukan dengan mengacu pada PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah serta telah memperhitungkan PP No. 24 tahun 2005 tentang Standar Akutansi Pemerintahan. Adapun perspektif yang digunakan adalah perspektif akutansi, yang mengacu pada teori akutansi.<sup>91</sup>

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari: <sup>92</sup>

1. Pendapatan Daerah ;
2. Belanja Daerah; dan
3. Pembiayaan Daerah.

Struktur APBD tersebut diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### **1. Pendapatan Daerah**

---

<sup>91</sup>Indra Bastian, “*Sistem perencanaan dan penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*”, Penerbit, Salemba Empat, Jakarta, 2009. Hlm.iii.

<sup>92</sup> Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Pendapatan daerah adalah hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah yang menambah ekuitas dana. Pendapatan daerah meliputi: (a) Pendapatan Asli Daerah; (b) Dana Perimbangan, dan (c) Lain-Lain Pendapatan.

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD):

PAD adalah bagian dari pendapatan daerah yang bersumber dari potensi daerah itu sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan daerah dalam memungut PAD dimaksudkan agar daerah dapat mendanai pelaksanaan otonomi daerah yang bersumber dari potensi daerahnya sendiri.<sup>93</sup>

PAD terdiri dari:

- 1) Pajak Daerah.
- 2) Retribusi Daerah.
- 3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, yang mencakup:
  - a) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah (BUMD);
  - b) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah (BUMN); dan
  - c) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta.

---

<sup>93</sup> Muhmudi, *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*, Penerbit, UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2007, Hlm. 68,

4) Lain-lain PAD yang Sah, yang meliputi:

- a) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b) Hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- c) Jasa giro;
- d) Pendapatan bunga;
- e) Penerimaan atas tuntutan ganti rugi daerah;
- f) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- g) Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah;
- h) Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- i) Pendapatan denda pajak dan retribusi;
- j) Pendapatan dari fasilitas sosial dan fasilitas umum;
- k) Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan; dan
- l) Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

b. Dana Perimbangan, meliputi:

- 1) Dana Alokasi Umum;
- 2) Dana Alokasi Khusus; dan
- 3) Dana Bagi Hasil, yang meliputi bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak.

c. Pendapatan Lain-Lain yang Sah, meliputi:

- 1) Pendapatan Hibah;
- 2) Pendapatan Dana Darurat;

- 3) Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi kepada Kabupaten/Kota;
- 4) Bantuan Keuangan dari Provinsi atau dari Pemerintah Daerah lainnya;
- 5) Dana Penyesuaian; dan
- 6) Dana Otonomi Khusus.

## **2. Belanja Daerah**

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran uang dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

Pasal 26 dan 27 dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah tidak merinci tentang klasifikasi belanja menurut urusan wajib, urusan pilihan, dan klasifikasi menurut organisasi, fungsi, program kegiatan, serta jenis belanja.

Sedangkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 31 ayat (1), memberikan secara rinci klasifikasi belanja daerah berdasarkan *urusan wajib*, *urusan pilihan* atau klasifikasi menurut organisasi, fungsi, program kegiatan, serta jenis belanja.

### **a. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Wajib**

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 32 ayat (2), klasifikasi belanja menurut urusan wajib mencakup:

- 1) Pendidikan;
- 2) Kesehatan;
- 3) Pekerjaan Umum;

- 4) Perumahan Rakyat;
- 5) Penataan Ruang;
- 6) Perencanaan Pembangunan;
- 7) Perhubungan;
- 8) Lingkungan Hidup;
- 9) Kependudukan dan Catatan Sipil;
- 10) Pemberdayaan Perempuan;
- 11) Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera;
- 12) Sosial;
- 13) Tenaga Kerja;
- 14) Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah;
- 15) Penanaman Modal;
- 16) Kebudayaan;
- 17) Pemuda dan Olah Raga;
- 18) Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri;
- 19) Pemerintahan Umum;
- 20) Kepegawaian;
- 21) Pemberdayaan Masyarakat dan Desa;
- 22) Statistik;
- 23) Arsip; dan
- 24) Komunikasi dan Informatika.

b. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Pilihan

- 1) Pertanian;
  - 2) Kehutanan;
  - 3) Energi dan Sumber Daya Mineral;
  - 4) Pariwisata;
  - 5) Kelautan dan Perikanan;
  - 6) Perdagangan;
  - 7) Perindustrian; dan
  - 8) Transmigrasi.
- c. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Pemerintahan, Organisasi, Fungsi, Program dan Kegiatan, serta Jenis Belanja;

Belanja pemerintah daerah dirinci menurut urusan pemerintah daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis objek belanja. Belanja daerah di pergunakan dalam rangkai mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan.<sup>94</sup> Belanja daerah tersebut mencakup:

- 1) Belanja Tidak Langsung; dan
- 2) Belanja Langsung.

Komponen belanja tidak langsung dan belanja langsung sebagai berikut:

- 1) Belanja Tidak Langsung, meliputi:
  - a) Belanja Pegawai;
  - b) Bunga;

---

<sup>94</sup> Irwan Taufiq Ritonga, *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah Di Indonesia*, Penerbit, Sekolah Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 2010, Hlm. 188.



- c) Subsidi;
  - d) Hibah;
  - e) Bantuan Sosial;
  - f) Belanja Bagi Hasil;
  - h) Belanja Tak Terduga.
- 2) Belanja Langsung, meliputi:
- a) Belanja Pegawai;
  - b) Belanja Barang dan Jasa;
  - c) Belanja Modal.

### **3. Pembiayaan Daerah**

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah adalah transaksi keuangan pemerintah daerah yang dimaksudkan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus APBD.

Pembiayaan Daerah menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 59 terdiri dari Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan Daerah.

#### **a. Penerimaan Pembiayaan**

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 60 menyebutkan bahwa Penerimaan Pembiayaan Daerah, meliputi:

- 1) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Tahun Lalu;
- 2) Pencairan Dana Cadangan;
- 3) Penerimaan pinjaman daerah;

- 4) Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- 5) Penerimaan kembali pemberian pinjaman; dan
- 6) Penerimaan piutang daerah.

b. Pengeluaran Pembiayaan

Pengeluaran Pembiayaan Daerah, meliputi:

- 1) Pembentukan dan cadangan;
- 2) Penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah;
- 3) Pembayaran utang pokok yang jatuh tempo; dan
- 4) Pemberian pinjaman daerah.

Tujuan SPPN Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar Daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah . Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat . Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan. Dalam merancang program penganggaran daerah tentunya memiliki prinsip-prinsip yaitu;<sup>95</sup> (1), prinsip jangka menengah merupakan pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan dengan perspektif lebih dari satu tahun anggaran dengan mempertimbangkan implikasi biaya akibat keputusan yang terkait dengan tahun berikutnya yang dituangkan dengan perkiraan maju; (2), prinsip perkiraan maju yaitu perhitungan anggaran untuk tahun berikutnya dari

---

<sup>95</sup> Irwan Taufiq Ritonga, *“Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah Di Indonesia”*, Penerbit, Sekolah Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 2010, Hlm. 283.

tahun yang sebelumnya guna memastikan kesinambungan program dan kegiatan yang telah disetujui dan menjadi dasar penyusunan anggaran tahun berikutnya ; (3), prinsip anggaran berbasis prestasi kerja merupakan pendekatan penganggaran yang mengutamakan keluaran atau hasil kegiatan yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kualitas dan kuantitas terukur; (4), prinsip penganggaran terpadu merupakan penyusunan rencana keuangan tahunan yang terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang didasarkan pada prinsip efisiensi alokasi dana.

Secara sederhana pengertian perencanaan pembangunan daerah dapat didefinisikan sebagai proses pengambilan keputusan mengenai kebijakan dan program pembangunan daerah oleh pemerintah daerah propinsi atau pemerintah kabupaten/kota. Proses ini dilakukan secara terpadu dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan. Rangkaian proses ini dilakukan dengan memanfaatkan dan memperhitungkan kemampuan sumber daya, manfaat perencanaan daerah adalah :<sup>96</sup>

- a. Sebagai pedoman bagi pelaksanaan kegiatan dalam mencapai tujuan.
- b. Sebagai alat ukur, standar pengawasan, atau evaluasi.
- c. Sebagai bahan perkiraan penentuan alternatif terbaik dalam skala penggunaan sumber daya yang tersedia.

#### **D. Penyusunan APBDes Pemerintah Desa**

---

<sup>96</sup> Ibid. Hlm.iii

### **D.1. Keuangan Desa**

Dalam proses penyusunan anggaran desa tentunya memiliki dua metode yang berkaitan dengan belanja desa dengan tujuan untuk mengatur tentang keuangan desa demi tercapainya penyelenggaraan pemerintah desa yang baik.<sup>97</sup> Anggaran belanja desa di susun oleh pemerintah desa dan kemudian di ajukan serta dimusyawarakan dalam rapat desa. Hasil musyawara di tuangkan ke dalam keputusan desa (model E) dan di dalam Anggaran belanja desa (model F) yang kemudian di lanjutkan ke pemerintah daerah melalui camat (lampiran b,c dsb).

Peraturan Daerah Kabupaten Nomor 07 Tahun 2002 tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan belanja Desa Pasal 2 yang memuat<sup>98</sup>

Bupati memberikan Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kepada pemerintah desa dan badan perwakilan desa dalam waktu (2) bulan pada setiap akhir tahun untuk anggaran tahun berikutnya.

Menurut Sukasmanto (2004:73), dalam proses implementasi penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu:

1. Transparansi; Menyangkut keterbukaan pemerintah desa kepada masyarakat mengenai berbagai kebijakan atau program yang ditetapkan dalam rangka pembangunan desa.
2. Akuntabilitas; Yaitu kemampuan pemerintah desa mempertanggungjawabkan kegiatan yang dilaksanakan dalam

---

<sup>97</sup> Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1992, Hlm. 123

<sup>98</sup> Perda Nomor 07 Tahun 2002 tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

kaitannya dengan masalah pembangunan dan pemerintahan desa. Pertanggungjawaban yang dimaksud terutama menyangkut masalah finansial.

3. Partisipasi masyarakat; Menyangkut kemampuan pemerintah desa untuk membuka peluang bagi seluruh komponen masyarakat untuk terlibat dan berperan serta dalam proses pembangunan desa. Hal ini sesuai dengan prinsip otonomi daerah yang menitikberatkan pada peran serta masyarakat.
4. Penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, dimana penyusunan APBDes didasarkan pada partisipasi masyarakat dan keperdulian dalam proses penyusunan anggaran desa tersebut.
5. Pemerintah tanggap terhadap aspirasi yang berkembang di masyarakat Yaitu menyangkut kepekaan pemerintah desa terhadap permasalahan yang ada dalam kehidupan masyarakat dan apa yang menjadi kebutuhan serta keinginan masyarakat.
6. Profesional; Yaitu keahlian yang harus dimiliki oleh seorang aparatur sesuai dengan jabatannya.

Dalam Proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa tentunya berkaitan dengan keuangan desa yang menjadi dasar perputaran perekonomian desa.<sup>99</sup> Tujuan utama tentang keuangan Desa adalah adanya keseimbangan neraca antara penggunaan sumber dan pembagian pengeluaran, yang dapat memberikan hasil sebesar mungkin dalam realisasi rencana, khususnya untuk

---

<sup>99</sup> Ibid.Hlm.117-118

desa. Pemerintah desa harus lebih terampil dan mempunyai seni menggali segala potensi keuangan desa agar selalu dapat menutup biaya yang diperlukan. Harus pula mempunyai seni mempergunakan uang, sedik cukup banya ada sisanya, meskipun kebutuhan selalu bertambah sedangkan penerimaan uang ada batasnya. Bagaimanapun selalu bertambahnya kebutuhan adalah ciri bahwa desa itu tidak statis, bahwa di desa ada pembangunan, bahwa desa berkembang.

Yang memiliki kewenangan untuk menetapkan dan mengesahkan APBDes adalah: Penetapan APBDes dilakukan oleh kepala desa bersama dengan BPD. APBDes yang ditetapkan oleh kepala desa dan BPD, merupakan APBDes yang ditetapkan dari hasil penyusunan rancangan APBDes yang dibuat oleh kepala desa. Rancangan APBDes yang telah disusun oleh kepala desa, kemudian diserahkan ke BPD untuk mendapatkan persetujuan dari BPD. Rancangan APBDes dinyatakan sah menjadi APBDes apabila ditandatangani oleh kepala desa dan mendapat persetujuan dari BPD.

## **D.2. Peranan Keuangan Desa**

Salah satu faktor yang mempengaruhi, bahkan yang menentukan berhasil atau gagalnya kegiatan pemerintah desa ialah desa.<sup>100</sup> Pemerintah desa telah berkembang, bertapa lambat laju perkembangannya, masalah pemerintah di desa bertamba banya dan kompleks, serta cenderung untuk melampau urusan-urusan tradisional, yang pemecahanya terpaksa harus bersifat, gejala ini nampaknya cukup dan sudah tiba saatnya untuk mendapat perhatian, khususnya dalam rangka

---

<sup>100</sup> Bayu Surianingrat, "*Pemerintahan Desa dan Kelurahan*", Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1992, Hlm. 117

pembangunan di Desa. Banyak kegiatan di Desa, yang terpaksa dilaksanakan dalam bentuk uang misalnya pembuatan dam, jembatan, jalan. Semula dapat dikerjakan dengan bantuan berupa bahan dan tenaga dari masyarakat jenis kegiatan Pemerintah Desa kian hari kian bertambah, demikian pula aneka-ragamnya, dikarenakan kebutuhan masyarakat yang selalu bertambah tanpa akhir. Semua ini memaksa Desa untuk memiliki Pamong Desa yang cakap dan terampil, mengenai apa, siapa dan bagaimana melaksanakan tugas Desa untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. Pemerintah Desa harus mampu mengelola keuangan Desa, harus mampu mengadakan analisa keuangan yang menjadi dasar rasional untuk menentukan kebijaksanaan yang praktis dan dapat dilaksanakan. Pemerintah Desa perlu mempelajari dan mengerti administrasi yang mencakup prosedur anggaran statistik dan lain-lain yang bersangkutan dengan keuangan.

### **D.3. Anggaran Belanja Desa**

Betapapun sederhananya rumah tangga Desa harus diselenggarakan dengan suatu anggaran belanja. Menjelang habis tahun, biasanya bulan Oktober, Desa menyusun rencana kerja untuk tahun yang akan datang.<sup>101</sup> Biaya yang diperkirakan untuk pemeliharaan jalan, pembuatan jembatan, perbaikan bangunan, pembuatan langgar dan lain-lain disusun dalam bentuk pos-pos pengeluaran. Jumlah pengeluaran ini diimbangi dengan rencana penerimaan. Jumlah pengeluaran dikurangi oleh penerimaan-penerimaan yang dapat dikatakan pasti, misalnya sewaan tanah dan bangunan desa, hasil bengkok, keuntungan dari perusahaan desa dan sebagainya. Selisih atau kekurangan diusahakan dari seluruh

---

<sup>101</sup> Ibid. Hlm. 118

penduduk Desa yang berhak memilih Kepala Desa, dalam bentuk iuran atau urunan yang disementara daerah disebut pancen.

Sesuai dengan dan kemampuan Kepala Desa, nampaknya anggaran belum dipandang sebagai pedoman kerja dan belum dipakai cermin kegiatan Pemerintah Desa pada tahu sudah lalu dan titik tolak bagi kegiatan tahun yang akan datang. Bahkan ada gejala-gejala yang kelihatannya menganggap Anggaran Belanja Desa seolah-olah sekedar sebagai pelengkap, sebagai suatu keharusan adanya Anggaran Belanja tiap tahun. Hal ini disebabkan karena dalam kenyataannya Desa berpedoman kepada Anggaran dan dana-dana yang dianggarkan tidak pernah masuk. Demikian pula pada umumnya belum ada pengamanan anggaran belanja desa, hal mana besar kemungkinan dikarenakan kegiatan dan pembangunan yang terbesar di Desa diselenggarakan tanpa melalui bentuk uang melalui gotong-royong.

Dari uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa banyak Kepala Desa dan atau Kepala Desa yang belum mengerti apa, mengapa dan bagaimana serta maksud adanya Belanja Desa.<sup>102</sup> Telah dijelaskan bahwa peranan Anggaran Belanja Desa adalah sangat penting dan menentukan gagal atau suksena Kepala Desa dalam melaksanakan tugas; bukan saja tugas sehari-hari di kantor Desa, melainkan membawa masyarakat ke tingkat taraf hidup yang lebih tinggi dan ke tingkat kemajuan sesuai dengan irama pembangunan. Pembangunan Desa secara keseluruhan berarti pula pembangunan Negara.

---

<sup>102</sup> Ibid. Hlm.119.



Telah ditemukan bahwa otonomi Desa sebenarnya murni dan asli serta luasnya maksimal dibandingkan dengan otonomi dari Daerah yang lain, dalam arti mencakup banyak sekali urusan, bahwa dapat dikatakan mencakup seluruh urusan di Desa, hanya saja ruang lingkungannya sesempit batas Desa.

Penyusunan anggaran Desa pada dasarnya sama dengan pada daerah otonom, yaitu dibuat oleh badan eksekutif kemudian diajukan kepada rapat Desa yang dihadiri oleh bagian terbesar penduduk Desa yang berhak memiliki Kepala Desa.<sup>103</sup>

Ada dua prinsip yang nampak pada anggaran Desa yaitu:

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

Salah satu ciri Pemerintah Desa yang sukses adalah jika ia sebelum melaksanakan tugasnya terlebih dahulu mempersiapkan anggaran.

Pedoman untuk menyusun anggaran lain antara lain:<sup>104</sup>

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

---

<sup>103</sup> Ibid. Hlm. 120.

<sup>104</sup> Ibid. Hlm. 121

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

Penyusunan Anggaran Desa adalah suatu “art” (seni) dan “science” (ilmu). Disebut “art” karena Pemerintah Desa harus terampil dan menjadi seniman untuk mengatur dan memanfaatkan penerimaan yang sangat terbatas, untuk mencari sumber-sumber penghasilan, dan untuk mengatur pembiayaan pembangunan dan pengeluaran yang tidak terduga dan tidak teranggarkan. “Science” karena Pemerintah Desa seharusnya mengetahui, meskipun secara sederhana, tentang apa, mengapa, siapa, bagaimana, kapan dan dimana Anggaran Desa disusun. Hanya dengan “know what, know how, dan know why” (mengetahui apa, mengetahui mengapa dan mengetahui bagaimana) dan disertai kesadaran berpemerintahan, Pemerintah

Desa dapat mengelola anggaran Desa menuju pembangunan Desa dan masyarakat.

Dari uraian diatas dapat dirumuskan bahwa Anggaran Keuangan adalah suatu rencana pekerjaan keuangan setinggi-tingginya untuk tujuan dan dalam waktu tertentu dan perkiraan jumlah penerimaan yang dapat diharapkan dalam waktu yang sama, untuk menutup pengeluaran.<sup>105</sup>

Dengan demikian anggaran adalah suatu rencana kerja keuangan dalam bentuk angka-angka, yang mempunyai dua segi;

- a) Taksiran jumlah pengeluaran setinggi-tingginya dalam suatu masa tertentu;
- b) Taksiran jumlah penerimaan yang diharapkan akan dapat masuk dalam masa yang sama.

Selain dari pada itu anggaran merupakan alat pengaman dan alat kordinasi pembagunan serta kebijakan pemerintah. Anggaran desa mencerminkan kebijakan pemerintah desa yang di wujudkan dalam uang. Oleh karena itu anggaran harus dapat menggambarkan perencanaan dalam bentuk angka dan di tuangkan dalam satu sadah. Dan perputaran anggaran pada umumnya meliputi 4 (empat) tahap;<sup>106</sup>

- a) Perencanaan (penyusunan) anggaran keuangan,
- b) Penetapan dan pengesahan keuangan,
- c) Pelaksanaan anggaran keuangan,
- d) Pertanggung jawab pelaksanaan anggaran keuangan.

---

<sup>105</sup> Ibid. Hlm. 121

<sup>106</sup> Ibid. Hlm. 122

Agar ada kepastian tentang dilaksanakannya rencana pembiayaan atau anggaran keuangan, dalam arti bahwa pengeluaran yang di rencanakan dapat di biyai dan penerimaan yang dapat di realize, maka sewaktu-waktu perlu di adakan penelitian, jika ada gejala yang kita harapkan tidak dapat di penuhi secara langsung. Dan dalam proses perencanaan anggaran desa tentunya mempunyai arah dan visi seperti yang tertuang di dalam proses perancangan anggaran, jadi sudah jelas bahwa rancangan anggaran desa dengan tujuan untuk mengatur ekonomi serta kondisi-kondisi dan kebutuhan pemerintah desa.

**BAB III**  
**PERDA DAN PERDES SEBAGAI INSTRUMEN**  
**PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DAN**  
**PEMERINTAHAN DESA**

**A. Perda Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.**

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka instrumen pemerintahan memegang peran yang sangat penting dan vital guna melancarkan pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintahan daerah. Instrumen pemerintahan daerah merupakan alat atau sarana yang ada pada pemerintah daerah untuk melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan yang memuat berbagai jenis atau macam instrumen pemerintahan daerah<sup>107</sup>. Dengan kata lain, yang dimaksud dengan instrumen pemerintahan daerah adalah alat atau sarana yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya. Instrumen pemerintahan daerah merupakan bagian dari instrumen penyelenggaraan pemerintahan negara dalam arti luas.

Peraturan Daerah (Perda) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-

---

<sup>107</sup>Lihat hasil penelitian, *Esensi Dan Urgensitas Peraturan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Tim Peneliti Universitas Hasanuddin, Tahun 2009, hlm 1.

undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya.

Salah satu instrumen bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan rumah tangganya sendiri, sehingga otonominya benar-benar nyata dan bertanggung jawab, adalah Peraturan Daerah. Hal ini terakomodir dalam UU No. 32 Tahun 2004, khususnya Pasal 136 Ayat (2) yang menyebutkan bahwa Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Selanjutnya, pada Ayat (3) disebutkan bahwa Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Selanjutnya, pada Pasal 12 UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dikenal adanya asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*) bagi pemerintah daerah, dalam berbagai aspek perbuatan. Tujuan utama pemberian kebebasan bertindak kepada pemerintah daerah, yakni untuk memperlancar tugas-tugas pemerintah daerah guna merealisasi visi, misi dan strategi, yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah setempat. Salah satu aspek kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah

tersebut, adalah kebebasan bertindak dalam bidang hukum. Peraturan Daerah mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai berikut<sup>108</sup>:

1. sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
2. merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Oleh sebab itu, pemerintah daerah juga bisa menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perizinan, dan sebagainya<sup>109</sup>. Perda merupakan norma hukum yang materinya bersifat mengatur dan berlaku umum, mengandung muatan abstrak, sehingga masih memerlukan tindak lanjut dalam tataran operasionalnya. Dalam konteks ini, Kepala Daerah dapat menetapkan Keputusan Kepala Daerah, sesuai dengan pendelegasian yang bersumber dari pasal-pasal materi Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku.

---

<sup>108</sup>Panduan Praktis, Ibid, hlm 7.

<sup>109</sup>Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ctkan I, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm

Selanjutnya, **Bagir Manan**<sup>110</sup> menjelaskan ciri abstrak umum atau umum abstrak, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu. Sebagai norma hukum Peraturan Daerah adalah instrumen/sarana bagi pemerintah untuk menjalankan roda/aktivitas pemerintahan, dan untuk menyelesaikan masalah sosial kemasyarakatan. Di samping itu berfungsi sebagai pengarah, perekayasa dan perancangan, serta pendorong perubahan dan perilaku warga masyarakat.

Perda sebagai salah satu instrumen bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan rumah tangganya sendiri, sehingga otonominya benar-benar nyata dan bertanggung jawab, oleh sebab itu, Peraturan Daerah telah mengakomodir dalam UU No. 32 Tahun 2004, khususnya Pasal 136 Ayat (2) yang menyebutkan bahwa Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Selanjutnya, pada Ayat (3) disebutkan bahwa Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Sehubungan dengan hal itu, Perda sebagai instrumen penyelenggaran otonomi daerah, maka pemerintah daerah berupaya agar kebijakan yang dirumuskan tidak menyulitkan masyarakat. Oleh karena itu hal-hal yang berkaitan dengan perumusan kebijakan dipelajari dengan cara membentuk unit-unit yang mendukung pelaksanaan Perda tersebut.

---

<sup>110</sup>Bagir manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Ctk Ke II, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm 123.



Tidak ada suatu sistem hukum positif di dunia ini yang secara khusus mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada pengaturan, hanya terbatas pada asas yang menyebutkan misalnya: Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, atau dalam hal UUD ada ungkapan *"the supreme law of the land"*<sup>111</sup>. Alasannya diatur karena tata urutan itu mempunyai konsekuensi, bahkan setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, apabila hal ini dilanggar maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya dapat dituntut untuk dibatalkan bahkan batal demi hukum. Sejalan dengan hal tersebut, UU Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan dasar tata cara<sup>112</sup> pembentukan Peraturan Daerah.

---

<sup>111</sup>Legal drafting Muhadi, <http://niningsukardi.blogspot.com/2010/11/legal-drafting-oleh-muhadi.html>. diakses pada tanggal 18 Januari 2011.

<sup>112</sup>Pasal 144 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan:

- (1) Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Perda.
- (2) Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak persetujuan bersama.
- (3) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama.
- (4) Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.
- (5) Dalam hal sahnya rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), rumusan kalimat pengesahannya berbunyi "Perda ini dinyatakan sah," dengan mencantumkan tanggal sahnya.
- (6) Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

Di dalam ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata urutan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah telah secara resmi menjadi sumber hukum dan masuk kedalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR tersebut menegaskan bahwa peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan<sup>113</sup>. Setelah dikeluarkannya Undang-undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan lalu di gantikan lagi oleh Undang-undang No.12 Tahun 2011, yang menggantikan ketetapan MPR No. III/MPR/2000.

Kedudukan Perda tingkat Provinsi maupun Perda tingkat Kabupaten/Kota, dapat dilihat setara undang-undang begitupun dengan perdes dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Akan tetapi, dari segi isinya, kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan yang lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku lebih luas. Dengan demikian, Undang-undang yang lebih tinggi kedudukannya dari Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota dengan perdes. Oleh sebab itu, sesuai prinsip hierarki peraturan perundang undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali

---

<sup>113</sup>Dirosat, *Pedoman Umum Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Legal Drafting*, <http://vitamindirosat.blogspot.com/2009/08/legal-drafting.html>. diakses Tanggal 19 Januari 2011.

bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat<sup>114</sup> (3) UU Nomor 32 Tahun 2004. Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 yang telah diatur lebih lanjut dengan PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan PP No.41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perangkat peraturan perundang-undangan.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan "Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Ketentuan Konstitusi tersebut dipertegas dalam UU No.10/2004 yang menyatakan jenis PUU nasional dalam hierarki paling bawah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 UU yang selengkapnya berbunyi: Pasal 7 ayat (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;

---

<sup>114</sup>Undang Undang Republik Indonesia tentang , *Amandemen PEMDA*, Citra media Wacana, edisi lengkap, 2008. hlm 22.

## 5. Peraturan Daerah.

Berdasarkan Ketentuan ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), Peraturan Perundang-Undangan<sup>115</sup> tunduk pada asas hierarki yang diartikan suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya, sesuai dengan asas hierarki. Asas hierarki dalam Peraturan Perundang-undangan adalah merupakan satu kesatuan sistem yang memiliki ketergantungan, keterkaitan satu dengan yang lain. Untuk itu Perda<sup>116</sup> dilarang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kedudukan Perda juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Perda. Pasal 1 angka 2 UU No.12/2011<sup>117</sup> menyatakan bahwa: Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini sesuai UU No.32/2004 Pasal 25 huruf c bahwa "Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD" dan Pasal 42 ayat (1) huruf a bahwa "DPRD mempunyai tugas dan

---

<sup>115</sup>Dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 10 Tahun 2004, peraturan perundang-undangan didefinisikan peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Sementara keputusan/penetapan/ketetapan adalah: " Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat kongkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata".

<sup>116</sup>Perda harus didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara (Pasal 2 UU No.10/2004), UUD 1945 yang merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Lihat Dalam, Pasal 4 ayat (1) UU No.10/2004, asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU No.10/2004 jo Pasal 137 UU No. 32/2004.

<sup>117</sup>Lihat dalam, Undang-Undang Nomor.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

wewenang membentuk Perda yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama”, dan Pasal 136 ayat (1) bahwa” Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”.

Memperhatikan ketentuan mengenai Perda dimaksud, dapat disimpulkan bahwa Perda mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari PUU yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam rangka harmonisasi, asas hierarki dilaksanakan melalui pembatalan perda oleh Pemerintah apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum. Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Perda tersebut baik secara formal (*formele toetsingsrecht*) maupun material (*materiele toetsingsrecht*)<sup>118</sup>. Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum telah dibuat melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam Peraturan Perundang-undangan, sedangkan hak menguji

---

<sup>118</sup>Muhammad Sapta Murti, *Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan Lainnya*. <http://www.djpp.depkuham.go.id/htn-dan-puu/422-harmonisasi-peraturan-daerah-dengan-peraturan-perundang-undangan-lainnya.html>. diakses pada tanggal 19 Januari 2011.

material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu produk hukum isinya sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

## **B. Perdes Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Pemerintah Desa**

### **B.1. Kedudukan Peraturan Desa**

Keberadaan Peraturan Desa sebagai instrumen bagi penyelenggaraan pemerintah desa, Kepala Desa mempunyai wewenang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Perwakilan Desa, mengajukan Rancangan Peraturan Desa, menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama Badan Perwakilan Desa, menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APBDes untuk dibahas dan ditetapkan bersama Badan Perwakilan Desa, Peraturan desa mulai dikenal sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan sejak diundangkannya Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai salah satu tugas dari Badan Perwakilan Desa, sebuah badan yang dibentuk sebagai perwujudan demokrasi ditingkat desa.

Pemberlakuan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang baru melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tetap mengakui dan menguatkan Peraturan Desa sebagai instrumen mengatur tentang pemerintah desa meskipun tetap belum memberikan definisi atau batasan pengertian tentang apa yang dimaksud dengan Peraturan Desa. Definisi tentang

Peraturan Desa disebutkan di dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Definisi ini juga yang digunakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 yang merupakan pengaturan lebih lanjut tentang Desa.

Di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Peraturan Desa didudukan menjadi salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang mengatur dan menata tentang pemerintah desa di dalam hierarkhi yang digolongkan ke dalam salah satu bentuk Peraturan Daerah. Hal ini kemudian hari diakui sebagai sebuah kesalahan karena Peraturan Desa berbeda dengan Peraturan Daerah sehingga di dalam Undang-Undang tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Peraturan Desa dikeluarkan dari hierarkhi peraturan perundang-undangan, tetapi tetap diakui keberadaannya sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

## **B.2. Materi Muatan Peraturan Desa**

Undang-Undang 32 Tahun 2004 tidak menyebut secara khusus tentang apa saja materi muatan Peraturan Desa, tetapi hanya menyebutkan untuk pembentukan lembaga kemasyarakatan desa dan pengelolaan keuangan desa yang disusun dalam anggaran pendapatan dan belanja desa harus ditetapkan di dalam peraturan

desa (pasal 211 dan Pasal 212). Sedangkan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Desa adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 pada pasal 55 menyebutkan bahwa Peraturan Desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa, penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Adapun materi muatan Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Adapun urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa menurut Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 adalah:<sup>119</sup>

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Jika mengacu kepada Pasal 13 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentu saja materi muatan Peraturan Desa menjadi sangat luas, sedangkan

---

<sup>119</sup> Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 tentang Desa.



pembagian urusan pemerintahan yang kemudian diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 hanya mengatur hingga Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, sehingga apa yang akan diatur oleh Peraturan Desa sudah sedemikian terbatas dan bergantung kepada pendelegasian atau tugas pembantuan dari pemerintahan ditingkat yang lebih tinggi. Mengacu pada pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tersebut maka artinya Pemerintah Desa tidak dapat begitu saja membentuk sebuah peraturan desa untuk menjabarkan sebuah peraturan perundang-undangan ditingkat lebih tinggi jika tidak ada perintah dari peraturan perundang-undangan atau pendelegasian karena urusan atau kewenangan asli yang diselenggarakan oleh desa sangat terbatas.

Materi muatan yang secara khusus disebut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 untuk ditetapkan dengan Peraturan Desa adalah pembentukan dusun atau dengan sebutan lain (Pasal 3), susunan organisasi dan tata kerja Pemerintah desa (Pasal 12), APBDes (Pasal 61 dan 73) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (Pasal 64), Pengelolaan Keuangan Desa (Pasal 76), Pembentukan Badan Usaha Milik Desa (Pasal 78), dan Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan (Pasal 89).

### **B.3. Mekanisme Pembentukan Peraturan Desa**

Secara khusus Pasal 62 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 memerintahkan bahwa pedoman Pembentukan dan mekanisme penyusunan Peraturan Desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri

telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa.

Peraturan Daerah yang mengatur tentang pedoman pembentukan dan mekanisme penyusunan Peraturan Desa tersebut sekurang-kurangnya memuat:

- a. asas pembentukan;
- b. perencanaan penyusunan;
- c. materi muatan;
- d. pembahasan dan pengesahan;
- e. teknik penyusunan;
- f. penyebarluasan; dan
- g. partisipasi masyarakat.

Akan tetapi penyusunan Peraturan Daerah dimaksud juga harus memperhatikan perkembangan terbaru, khususnya dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimana Peraturan Desa tidak lagi ditempatkan di dalam hierarki peraturan perundang-undangan sehingga beberapa hal khususnya dalam materi muatan harus disesuaikan. Sistematika di batang tubuh dapat disesuaikan dengan kebutuhan, tidak harus mengikuti susunan di dalam Pasal 19 Permendagri Nomor 26 Tahun 2007.

Substansi yang perlu diperjelas atau dipertegas di dalam Peraturan Daerah tersebut adalah :

a. materi muatan Peraturan Desa;

Perencanaan penyusunan peraturan desa yang berdasarkan kebutuhan nyata, baik berdasarkan perintah perundang-undangan yang lebih tinggi, perlunya kajian yang dibutuhkan dalam hal peraturan desa tertentu seperti pembentukan dusun; mekanisme pembahasan, hak BPD dan Kepala Desa, bisa menjadi acuan Peraturan Tata Tertib pembahasan di BPD. mekanisme pengawasan preventif dan represif, dalam hal ini Peraturan Daerah perlu menegaskan pendelegasian pengawasan kepada camat atau tidak, instansi mana yang bertugas melakukan pengawasan Peraturan Desa di Pemerintah Kabupaten, bagaimana dengan peran bagian hukum di kabupaten, pengajuan keberatan terhadap Peraturan Desa oleh masyarakat, pembatalan Peraturan Desa;

b. mekanisme partisipasi masyarakat, bukan sekedar norma umum;

Sedangkan hal-hal lain dapat mengacu kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan disesuaikan dengan kepentingan daerah.

Pada intinya Penyusunan Peraturan Desa bukanlah sebuah kegiatan yang dilaksanakan semata-mata untuk memenuhi tugas yang diemban oleh Kepala Desa dan BPD, melainkan benar-benar untuk menyelesaikan permasalahan dan memberikan manfaat bagi masyarakat desa. Peraturan Desa sebagai salah satu instrumen hukum yang mengatur masyarakat harus memiliki wibawa sehingga dipatuhi oleh masyarakatnya sendiri.

## **C. Fungsi Perda dalam Penyusunan APBD Pemerintah Daerah**

### **C.1. Muatan Materi Perda**

Pasal 12 UU. No. 12 Tahun 2011, Materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (*medebewind*), menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, sebagai pedoman dalam penyusunan suatu peraturan daerah yang berfungsi untuk penyusunan APBD daerah dalam rangka meningkatkan pengelolaan pemerintah daerah.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan bahwa peraturan daerah memiliki fungsi kontrol terhadap keberadaannya pemerintah daerah dan sebagai dasar dalam menentukan arah kebijakan daerah serta berpedoman pada peraturan lainnya, seperti; dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 maka dapat dikemukakan bahwa materi muatan peraturan daerah meliputi; (a) peraturan daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan otonomi daerah dengan memperhatikan kondisi khusus atau ciri khas daerah masing-masing, (b) peraturan daerah tentang pelaksanaan atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (c) peraturan daerah tentang pelaksanaan tugas pembantuan.

Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi, kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi (Pasal 136 ayat 2, 3 dan 4 UU. No. 12 Tahun 2011). Di samping itu, peraturan daerah juga dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar, dan dapat memuat ancaman pidana berupa pidana kurungan.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota dan disahkan Bupati atau Walikota yang mengatur kepentingan masyarakat atau tatanan pemerintahan yang menjadi fungsi pemerintahan Kabupaten/Kota di bidang otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengenai materi muatan Perda telah diatur dengan jelas dalam Pasal 12 yang berbunyi sebagai berikut; materi muatan Peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di era otonomi daerah ini, DPRD dan pemerintah Daerah mempunyai kewenangan serta fungsi yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Betapapun luasnya cakupan otonomi daerah, perda tidak boleh mengatur permasalahan yang menyimpang dari prinsip NKRI, yang dapat merusak bingkai NKRI. Sebaliknya Pemerintah pusat juga tidak boleh membatasi, apalagi menegasi kewenangan otonomi daerah.

Selanjutnya Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah juga membatasi materi muatan sebuah perda

yaitu bahwa Perda tidak boleh memuat urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, seperti: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.

Pedoman tentang materi muatan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah lainnya (Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota), juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan dalam Peraturan Pelaksanaannya. Mengenai materi Peraturan Daerah perlu memperhatikan asas materi muatan yang meliputi<sup>120</sup>:

- a. Pengayoman :”bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.”
- b. Kemanusiaan : “bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.”
- c. Kebangsaan : “bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

---

<sup>120</sup>Panduan Praktis: *Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Ri Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Bekerja Sama Dengan United Nations Development Programme*. Cappler project cetkan pertama, 2008, hlm 9-10.

- d. Kekeluargaan :“bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.”
- e. Kenusantaraan :“bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.”
- f. Bhinneka Tunggal Ika :“bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”
- g. Keadilan :“bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali.”
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan :“bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain: agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.”
- i. Ketertiban dan kepastian hukum: “bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.”

- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan: “bahwa setiap Materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.”

Selanjutnya materi Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau/ Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa “Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Dalam Pasal 136 Bab VI Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah, UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan; (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD; (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan; (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah; (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Kemudian, dalam Pasal 137 Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundangundangan yang meliputi; (a) kejelasan tujuan, (b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, (c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan, (d)



dapat dilaksanakan, (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan, (f) kejelasan rumusan, dan (g) keterbukaan.

Menurut **Ni'matul Huda**<sup>121</sup>, lingkup wewenang membentuk Peraturan Daerah ditentukan bahwa Peraturan Daerah mengatur urusan Rumah Tangga dibidang ekonomi dan urusan rumah tangga dibidang tugas pembantuan. Di bidang ekonomi Peraturan Daerah dapat mengatur segala urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Di Bidang tugas pembantuan Peraturan Daerah tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Peraturan Daerah dibidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintah atau kepentingan rakyat.

#### **D. Fungsi Perdes dalam Penyusunan APBDes Pemerintah Desa.**

Peraturan Desa adalah bagian dari peraturan perundang-undangan yang berfungsi untuk mengatur dan menuntun pemerintah desa dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan serta sebagai pedoman dalam mengatur pelayanan masyarakat dan juga mengatur tentang kondisi soSial, ekonomi, politik, budaya dan lain-lain.

##### **D.1. Cara Pandang Kedudukan Desa**

Sejauh ini ada tiga perspektif untuk menempatkan kedudukan desa di Indonesia dan di banyak negara, sebagaimana terlihat dalam tabel 1. Pilihan kedudukan desa sebaiknya konsisten pada satu kedudukan agar lebih jelas dan

---

<sup>121</sup>Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit FH UII, Ghalia Indonesia, Yogyakarta, 2002.

tidak menimbulkan tarik-menarik kekuasaan dan tanggungjawab. Filipina misalnya, menempatkan desa (*barangay*) sebagai “desa otonom” (*local self government*). Negara-negara Eropa menempatkan *commune* atau Inggris Raya menempatkan *parish* sebagai organisasi komunitas lokal atau *self governing community*. Dalam tabel itu terlihat ada tiga bentuk kedudukan desa: desa adat atau desa sebagai kesatuan masyarakat (*self governing community*), desa otonom (*local self government*) dan desa administrative (*local state government*). Dalam konteks Indonesia, perdebatan yang menonjol sebenarnya antara pandangan “desa adat” atau “otonomi asli” dengan desa otonom atau daerah otonom tingkat III. Bentuk desa administratif merupakan tambahan yang mulai diperkenalkan sejak Orde Baru hingga sekarang.

Tabel 2 juga menunjukkan kelebihan dan kekurangan antara “otonomi asli desa” dengan “desa otonom”. Kalau ditimbang-timbang kedudukan “desa otonom” merupakan pilihan yang lebih tepat untuk memperkuat desa, tetapi pilihan akan kedudukan ini mengandung tantangan yang besar.

#### **D.2. Pengalaman Sebelumnya**

Pembicaraan tentang kedudukan daerah dan desa selalu mengacu pada Pasal 18 UUD 1945. Pada bab IV Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur masalah Pemerintahan Daerah, disebutkan: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.

Dalam bagian penjelasan dinyatakan: "Dalam wilayah Indonesia terdapat lebih kurang 250 (*Zelfbesturende landschappen dan Volksgemeenschappen*), seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa".

Dalam pandang **Lubis** Bicara otonomi dan kewenangan desa ada 2 hal:

1. Kewenangan yang diberikan kepada desa, belum benar-benar kepada desa, sehingga kita tidak optimal dalam pemberdayaan desa. Sudah saatnya memberikan kewenangan perijinan kepada masyarakat bukan hanya KTP saja tetapi juga seperti pemungut retribusi, penanganan retribusi sampah, warung-warung kecil, sehingga desa dapat diberdayakan, mendapat income untuk memberdayakan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan desa.
2. Jangan sampai kewenangan yang diberikan itu tidak ada kontrol, karena akan menghambat investasi di daerah, jangan sampai kebablasan memungut retribusi yang tidak mendukung investasi. dalam hal ini peraturan perundang-undangan itu harus lahir sebagai fungsi mengontrol dan mengantur persoalan kewenangan pemerintah untuk menjalankan mekanisme berdasarkan peraturan tersebut sehingga berjalan maksimal dan minimum.

Berhubungan dengan fiskal, otonomi dan kewenangan untuk mengelola sumber-sumbernya daya alam tentunya lahirlah suatu perdes juga yang mengatur

tentang kondisi alam yang ada untuk di pergunakan pembangunan pemerintahan yang diatur lewat peraturan tersebut dan juga memiliki berbagai hambatan dan tantangan dengan kondisi yang ada, menurut **Suharman** perlu dipahami:

1. Otonomi dan kewenangan itu bukan di ruang hampa, tarik menarik dengan pasar. Banyak bondo desa berubah menjadi ruko, bondo desa yang telah menjadi uang mudah sekali menjadi elitis sifatnya, misalnya untuk membiayai pamong desa. Di Kampung Naga masyarakat menolak menjadi obyek wisata tetapi tidak memperoleh hasil serupiahpun dari kegiatan wisata itu.
2. Tidak sterilnya faktor politik di bawah. Contohnya, Bupati menganggarkan dana APBD dan disalurkan ke desa pendukungnya. Pasar dan politik menjadi eksternal environment yang harus diperhatikan dari otonomi dan kewenangan desa. Kita tidak perlu pesimis, dengan regulasi kita bisa menata/mengukur eksternal environment.
3. Persoalan kontrol dan elitis, otonomi dan kewenangan desa, kontrol itu bagaimana mekanismenya? Format itu perlu dikedepankan.

Kita sudah membahas konsep ideal tentang desa, menurut **Kamardi** paling tidak ada 3 hal untuk didesakkan yaitu :

1. Akses pengelolaan sumber daya masyarakat adat di desa, di UU 22/99 dan UU 32/2004 SDA yang dikelola kabupaten tidak boleh dikelola desa sebaliknya yang dikelola desa tidak boleh dikelola kabupaten, faktanya tidak demikian. Pergeseran seperti itu juga APBDes, perda perlu mengakui

adat di desa. Hambatan lain itu di daerah, pusat dan daerah tidak sinkron, mereka saling lempar tanggung jawab.

Dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang berfungsi demokratis, asas keterbukaan perlu mendapat perhatian karena demokrasi perwakilan saja dewasa ini sudah tidak memadai. Keterbukaan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat kiranya merupakan prioritas pemikiean untuk mendapat perhatian khusus agar dapat segera diwujudkan dalam proses hubungan antara pemerintah dan rakyat. Untuk itu suatu kodifikasi hukum administrasi umum khususnya mengenai prosedur pemerintahan seyogyanya perlu mendapat perhatian, yang membuka peluang kodifikasi administrasi secara bertahap. Kodifikasi yang demikian tidak hanya punya arti bagi pelaksanaan asas Negara hukum untuk mewujudkan asas kekuasaan berdasarkan atas hukum secara nyata. Dalam mengantisipasi era globalisasi usaha tersebut perlu mendapat prioritas karena hukumlah yang mempunyai peran utama dalam lalu-lintas ekonomi global. Pembangunan yang hanya menempatkan posisi hukum sebagai sarana diragukan kemampuannya untuk mewujudkan Negara Hukum Republik Indonesia yang intinya adalah mewujudkan cita hukum (*rechts idéé*).<sup>122</sup>

Dalam rangka itu pembentukan Undang-Undang pada dasarnya dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintahan secara tegas dan jelas. Pada sisi lain pembentukan peraturan perundang-Undang dimaksudkan untuk melindungi hak-hak dasar. Disamping itu usaha pembatasan hak-hak dasar ternyata juga dengan menggunakan instrument Undang-Undang. Dengan

---

<sup>122</sup> 51 *Ibid.*, hal:9-10

demikian kedudukan Undang-Undang menjadi sangat strategis dalam implementasi ide Negara hukum. Kesalahan dalam implementasi dapat menjadikan Negara hukum sekedar sebagai suatu Negara aturan atau Negara Undang-Undang. Sehingga fungsi suatu peraturan perundang-undangan tersebut sangat membatu. Sebagai ilustrasi misalnya ketentuan UUD 1945 yang menyatakan bahwa : kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang.<sup>123</sup>

Fungsi Undang-Undang dalam Pasal 28 UUD 1945 tersebut adalah untuk membatasi hak atas kebebasan berserikat dan berpendapat, tetapi bukanlah berarti bahwa Undang- Undanglah sumber hak dan kebebasan tersebut. Sampai seberapa jauh Undang-Undang dapat membatasi hak atas kebebasan tersebut?. Dalam hal ini barangkali dapat dikutip Pasal 19 ayat

Bagaimanakah Undang-Undang dapat berfungsi secara optimal sebagai salah satu instrument Negara hukum dan istrumen pemerintahan yang berdasarkan atas hokum sangat tergantung dari politik perundang-undangan suatu Negara. Politik perundang-undangan yang mengoptimalkan Undang-Undang sebagai instrument Negara hukum hendaknya ditunjang oleh asas-asas perundang-undangan yang baik. Seperti dipaparkan oleh A. Hamid S. Attamimi, di Belanda berkembangnya asas-asas umum perundang-undangan yang baik melalui lima sumber, yaitu : Raad van State, bahan-bahan tertulis tentang pembahasan

---

<sup>123</sup> I.C. van der Vlies, *het wetsbegrip-en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 1984 dan dalam bukunya yang kemudian *Handboek wet geving*, 1987 dan telah dicetak ulang tahun 1991.

rancangan peraturan perundang-undangan dalam sidang-sidang parlemen, putusanputusan hakim, petunjuk-petunjuk teknik perundang-undangan dan hasil akhir komisi pengurangan dan penyederhanaan peraturan perundang-undangan.<sup>124</sup>

Dalam mengagas Masa Depan Desa dengan adanya suatu hukum yang berfungsi untuk mengatur nilai-nilai kehidupan dalam suatu tatanan pemerintahan perlunya berbagai pengawasan oleh berbagai pihak yang memiliki kewenangan dalam menciptakan kondisi pemerintahan yang sehat serta menjaga kestabilan system pemerintahan sehingga fungsi suatu peraturan perundangan baik peraturan daerah maupun peraturan desa;

2. Hak konservasi, termasuk tata nilai, adat itu sepotong dipahami di desa. Norma-norma itu kalau bisa diadopsi di desa untuk membuat sistem hukum adat, dan perda perlu mengakui itu. Saya mendukung perlu adanya pendetailan Undang-undang ke dalam perda maupun perdes.
3. Kewenangan ini ketika di desa, harus dipertegas pemerintahan itu lebih ke administrasi, tetapi pengaturan tata nilai, sistem, roh kehidupan di desa jangan diintervensi, jangan dicampur aduk.
4. Untuk PP 72/2005 pasal 68, desa paling sedikit mendapat 10% dari retribusi, ayat C desa mendapat 10% dari DAU, ini yang disebut ADD. Ketika ADD turun maka yang bagian dari retribusi tidak diberikan.

Perlu adanya peraturan yang berfungsi mengatur dan menata suatu peraturan perundang-undangan yang ada sehingga mengatarkan suatu kehidupan

---

<sup>124</sup>Attamimi, A. Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia*, disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hal:322; *Ibid.*, hal:7

yang bermanfaat dan berguna bagi masyarakat Indonesia pada umumnya hingga masyarakat local pada khususnya yaitu daerah kabupaten/kota dan desa.



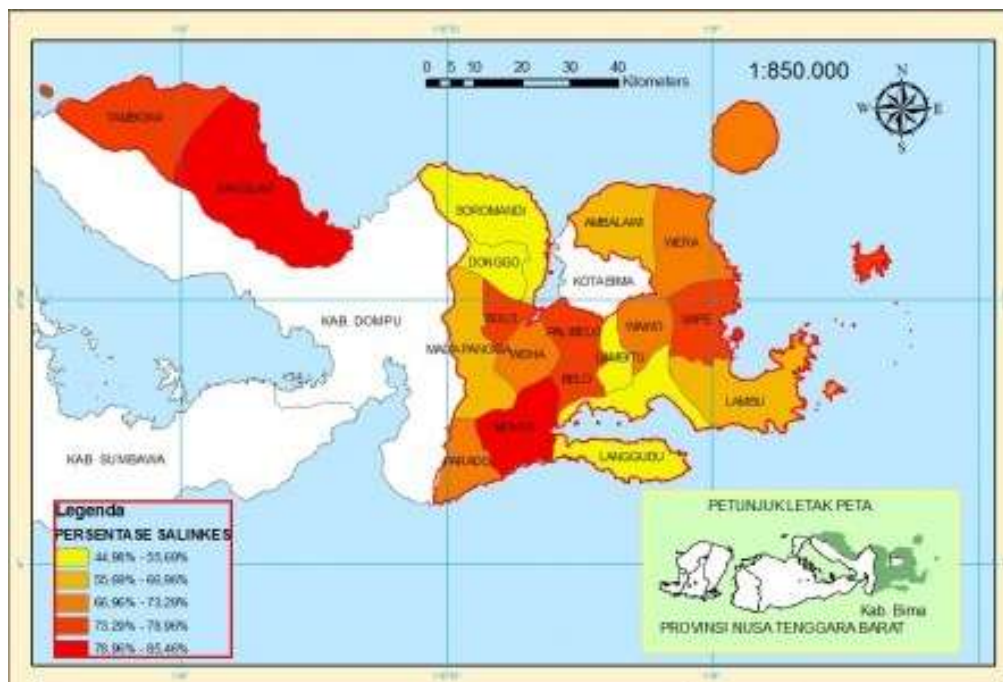
**BAB IV**

**IMPLEMENTASI PERDA NOMOR : 07 TAHUN 2002 TENTANG  
PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA**  
*( Studi Kasus di Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera  
Kabupaten Bima)*

**A. Deskripsi Wilayah**

Kabupaten Bima adalah sebagian dari satu kesatuan wilayah pemerintahan Republik Indonesia yang melaksanakan pembangunan dalam hal peningkatan kesadaran terhadap hukum sebagai dasar kehidupannya, dan yang memiliki arah dan tujuan tertentu yang harus dicapai melalui pembangunan disemua bidang, termasuk di bidang peningkatan pembuatan peraturan perundang-undangan. Dalam hal pembuatan atau penyusunan suatu peraturan yang menjadikan dasar untuk melakukan suatu tindakan dan perbuatan pemerintah daerah dan khususnya pemerintah desa yang mengatur mengenai anggaran pendapatan dan belanja desa, berdasarkan PERDA Nomor. 07 Tahun 2002 tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan tentunya yang menjadi salah satu pertimbangannya adalah adanya wilayah yang dimiliki oleh pemerintah daerah Kabupaten Bima untuk menentukan berapa besar suatu potensi alam dan potensi lainnya untuk menentukan arah kebijakan dalam suatu sistem pemerintahan, agar sesuai dengan rancangan dan arahan serta misi maupun visi daerah itu agar bisa berkembang.



Sumber: Kabupaten Bima, ( Tahun; 2012 )

Gambar 1. Peta Wilayah Kabupaten Bima

Dalam peta wilayah tersebut termasuk wilayah Kecamatan Wera merupakan salah satu kecamatan yang berada di bagian timur kabupaten Bima, NTB. Wera terdiri dari 11 desa yang di diami oleh sekitar 28.072 jumlah penduduk, dari populasi tersebut 40 % masyarakat bermukim diwilayah pesisir pantai selebihnya mediami wilayah dataran tinggi. Secara umum masyarakat wera memenuhi kebutuhan hidup dari hasil pertanian dan laut. Tingkat kesuburan tanah di Kec. Wera lebih tinggi dibandingkan daerah Bima pada umumnya dikarenakan Wera berada di sekitar gunung berapi sangiang yang sempat meletus beberapa kali sehingga material dari letusan gunung tersebut menambah kesuburan tanah, itu adalah gambaran umum tentang kecamatan wera.

Kondisi Sosial Budaya, Agama dan Ekonomi;

Masyarakat Kabupaten Bima memiliki karakter yang berbeda dalam polah kehidupan bermasyarakat, kraktenya itu keras dan ada juga yang lembut dalam melakukan interaksi antara sesamanya dan uniknya juga adalah memiliki hati yang baik. Adapun kondisi sosial masyarakat di Kecamatan wera tempat penulis melakukan penelitian ini tentunya berbeda lagi watak dan cara pandangnya dalam kehidupan pemerintahan, adapun wataknya adalah : sangat patut terhadap pemerintah dan taat dalam menjalankan perintah atau kebijakan dan sangat menghargai keinginan pemerintah dalam menjalankan harapan dengan berbagai keinginan untuk meningkatkan daerahnya apa lagi yang berkaitan dengan kondisi wilayahnya yaitu kecamatan wera, begitu juga dengan sebagian desa-desa yang memiliki kreatif dalam upaya peningkatan desa-desanya, oleh karna itu kondisi masyarakat wera pada umumnya itu sangat sensitif dengan orang-orang yang melawan pemerintahan apalagi yang memimpin sekarang pemerintah daerah Kabupaten bima adalah dari keturunan kerajaan yang memiliki historis tersendiri dalam proses perjalanan kerajaan bima dengan masyarakat kecamatan wera, masyarakat weralah yang melindungi kerajaan bima pada saat perang dengan jepang sehingga posisi masyarakat wera pada kerajaan bima pada saat itu sampai sekarang sangat di hargai dan di hormati serta masyarakatnya sangat menghormati pemerintah daerah.

Kondisi interaksi keagamaan dan aktifitasnya di kecamatan wera pada umumnya saat ini sangat baik, akan tetapi ada sebagaia di desa-desan yang sangat sudah menjauh dari pola hidup beragama, di sebabkan pengaruh sosial yang

semakin kuat untuk mengiring masyarakat pada hal-hal yang tidak sesuai dengan agama misalnya seperti minuman keras, seksualitas dan lain-lain, pada dasarnya masyarakat kecamatan wera sangat patut dan taat pada agamanya dan banyak yang memiliki ilmu pengetahuan tentang agama akan tetapi berjalannya waktu bisa merubah situasi dan kondisi rill masyarakat.

Adapun kondisi ekonominya masyarakat Kecamatan wera pada umumnya masi banyak yang memiliki ekonomi lemah dan polah kehidupannya masi di bawa kemiskinan, meskipun masyarakat wera pada umumnya hidup dengan dunia pertanian, peternakan, pariwisata, pertambangan dan perikanan, mestinya dengan adanya empat bidang pengembangan di kecamatan wera ini masyarakat wera masi dalam posisi kemiskinan pada hal seharusnya memiliki ekonomi matang akan tetapi pada kenyataanya masyarakat wera belum juga sejahtera dalam taraf kondisi ekonomi.

Tabel 1. Banyaknya anggota BPD Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten Bima.

| No. | Desa       | Jumlah | Aktif | Tidak Aktif | Ket. |
|-----|------------|--------|-------|-------------|------|
| 1.  | Nunggi     | 9      | 9     | 0           | -    |
| 2.  | Bala       | 7      | 4     | 3           | -    |
| 3.  | Ntoke      | 8      | 7     | 1           | -    |
| 4.  | Tawali     | 11     | 10    | 1           | -    |
| 5.  | Wora       | 8      | 7     | 1           | -    |
| 6.  | Nanga Wera | 6      | 6     | 0           | -    |

|          |          |    |    |    |   |
|----------|----------|----|----|----|---|
| 7.       | Hidirasa | 8  | 5  | 3  | - |
| 8.       | Tadewa   | 6  | 4  | 2  | - |
| 9.       | Sangiang | 9  | 9  | 0  | - |
| 10.      | Oi Tui   | 6  | 3  | 3  | - |
| 11.      | Pai      | 9  | 7  | 2  | - |
| Jumlah = |          | 87 | 71 | 16 | - |

Sumber : Pemerintah Desa dalam Wilaya Kecamatan Wera Kabupaten Bima, ( Tahun; 2012 )

**B. Tinjauan Terhadap Implementasi PERDA Nomor. 07 Tahun 2002 tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (Studi Kasus di Pemerintahan Desa Dalam Wilaya Kecamatan Wera Kabupaten Bima.**

Dalam proses implementasi perda tentunya mempunyai system yang berbeda-beda di berbagai instansi desa-desa yang ada di kecamatan wera, terlebih lagi yang berkaitan dengan proses pelaksanaan pembuatan tentang PERDES atau peraturan perundang-undangan Menurut **Bagir Manan**, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Indonesia Hil-Co, Jakarta, 1992, hlm.3.

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.

Dalam implementasi dari Penyusunan peraturan desa (PERDES) berdasarkan PERDA No.7 Tahun 2002 tentang penyusunan anggaran Pendapatan dan belanja desa tersebut berdasarkan Wawancara pada hari tanggal- jum'at- 30- Desember 2011 Jam. 17.20 Tempat Rumah Kediaman Bapak **Pak Adnan** tokoh Masyarakat Wera Menyatakan bahwa:<sup>126</sup> “implemetasi dari PERDA No.7 Tahun 2002 tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa tersebut belum terlaksana secara maksimal mungkin di sebabkan oleh lemahnya sumber daya Manusianya, serta kendala-kendala adminitrasi lainnya, akan tetapi ada juga desa-desa yang sudah menyusun suatu aturan tentang anggaran desa dan sebagian menyusun pembuatan perdes sebagai dasar hukumnya dalam menyelenggarakan pemerintahan desa dalam upaya pengelolaan keuangan desa.”.

Dalam wawancara pada tanggal-1- Desember -2012 Jam. 14.23 Tempat kediaman Bapak **Ajhar, S.Pd** tokoh Pemuda Menyatakan bahwa:<sup>127</sup> “

---

<sup>126</sup> Wawancara **Pak Adnan**. Tempat Rumah Kediaman , 30 Desember 2011,

<sup>127</sup> Wawancara Ajhar, Temat Kediaman, 1Desember 2012,.

implementasi dari PERDA Nomor 07 Tahun 2002 tentang Penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa, tersebut kami sudah merasakan pelaksanaannya dengan salah satu faktor misalnya; adanya kejelasan anggaran desa dan belanja desa di salah satu desa misalnya desa Nunggi, di sebabkan karena pemdesnya sudah menyusun suatu peraturan desa yang berkaitan dengan pendapatan dan belanja desa”.

Dalam hal pembuatan PERDES tentunya banyak hal yang membuat kami terhalang untuk membuanya, meskipun kami sadar itu adalah bagian dari tanggung jawab dari pihak pemerintah desa bersama BPD untuk merumuskan isi dari peraturan perundang-undangan, akan tetapi pemerintah desa bersama BPD juga memiliki tanggung jawab secara administrasi Negara dalam proses pembuatan aturan hukum, Menurut **E.Utrecht**, kekuasaan Administrasi Negara dalam bidang legislasi ini meliputi; *Pertama*, kewenangan untuk membuat peraturan atas *inisiatif sendiri*, terutama dalam menghadapi soal-soal genting yang belum ada peraturannya, tanpa bergantung pada pembuat undang-undang pusat. *Kedua*, kekuasaan administrasi Negara untuk membuat peraturan atas dasar delegasi. Karena pembuat undang-undang hanya dapat menyelesaikan soal-soal yang bersangkutan dalam garis besarnya saja dan tidak dapat menyelesaikan setiap detail pergaulan sehari-hari, pemerintah diberi tugas dengan keadaan yang sungguh-sungguh terjadi di masyarakat. *Ketiga, droit function*, yaitu kekuasaan Administrasi Negara untuk menafsirkan sendiri berbagai peraturan, yang berarti

Administrasi Negara berwenang mengoreksi (*corigeren*) hasil pekerjaan pembuat undang-undang.<sup>128</sup>

Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan tentunya mempunyai aturan.<sup>129</sup> Berdasarkan Pasal 1 (ayat) 14 PP No.72 Tahun 2005 tentang Desa yang berbunyi bahwa Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa. Berdasarkan PP tersebut tentunya kepala desa dan BPD memiliki kewenangan untuk membuat suatu peraturan Desa.

Wawancara, **Sarjan H. M Tayeb**, selaku kepala Desa Menyatakan Bahwa:<sup>130</sup> “Alhamdulillah implementasi PERDA No. 7 Tahun 2002 tentang penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kami selaku pemerintah desa bersama-sama dengan Badan Perwakilan Desa membuat Perdes yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja desa agar mempermudah kami dalam proses pencairan anggaran desa tersebut”.

Berdasarkan Perda Nomor 07 Tahun 2002 tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Pasal 3 Ayat (1), Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa di tetapkan setiap tahun Anggaran dengan peraturan Desa dan selambat-lambatnya 1(satu) bulan setelah di tetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten.

Wawancara, **Saifudin** selaku Ketua BPD Desa Nunggi Menyatakan Bahwa:<sup>131</sup> “kami selaku BPD harus menjalankan fungsi kami sebagai pihak

---

<sup>128</sup> <http://makalah.blogdetik.com/page/25/>, diakses Tanggal 25/02/2012 Pukul 07.14

<sup>129</sup> Lihat Pasal 1 ayat 14 PP No.72 Tahun 2005 tentang Desa.

<sup>130</sup> Wawancara, **Sarjan H. M Tayeb**, Tempat Kantor Desa Nunggi -5- Desember- 2011.

<sup>131</sup> Wawancara, **Saifudin**, Tempat Kediamannya Desa Nunggi, -5- Desember – 2011.



legislatif di tingkat desa untuk membuat PERDES tentang Anggaran pendapatan dan belanja desa, berdasarkan PERDA No. 7 Tahun 2002 tentang Penyusunan Anggaran pendapatan dan belanja desa, agar dalam proses pencairan anggaran desa dapat di permudah, dan kami sadar akan tanggungjawab itu”.

Telah disebutkan bahwa pemerintah diberi kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan secara mandiri, baik pemerintah pusat maupun pemerintah yang ada di daerah. Di Indonesia, peraturan perundang-undangan yang dibuat secara mandiri oleh pemerintah atau administrasi itu adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati atau Walikota, dan Peraturan Kepala Desa, proses pembuatan peraturan desa itu menjadikan sebuah dasar bagi pemerintah yang lebih rendah atau pemerintah desa.<sup>132</sup> Dalam konteks Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Pemerintah memiliki kewenangan dalam membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi bahwa Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Begitu juga kepala daerah bisa membuat suatu keputusan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dalam keadaan kenting untuk kepentingan masyarakat.

---

<sup>132</sup> Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kecamatan dan Kelurahan dijadikan sebagai Perangkat Daerah. Hal ini membawa konsekuensi bahwa Camat dan Lurah bukan organ pemerintahan mandiri yang dilekati dengan kewenangan membuat peraturan. Oleh karena itu tidak dikenal adanya Peraturan Camat dan Peraturan Lurah. Dalam melaksanakan tugas-tugas administrasi, Kecamatan dan Kelurahan mendasarkan tindakannya pada Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Bupati/Walikota. Lihat juga Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm.67-68.

Wawancara, **Ahmad H. Mukmin,SH**, pada hari tanggal senin-12-Desember 2012 Jam: 08.34 Tempat Kantor Desa Tawali, selaku Kepala Desa Tawali Menyatakan Bahwa:<sup>133</sup> “kami selaku pemerintah desa tawali sudah membuat atau menyusun PERDES tentang anggaran belanja desa karena itu amanah dari PERDA No.7 Tahun 2002 tentang penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa yang mengatur tentang keharusan bagi desa untuk membuat PERDES sebagai dasar hukum dalam proses pencairan anggaran gaji pegawai dan belanja desa lainnya dan kami pernah membuat surat keputusan untuk mengeluarkan anggaran belanja desa sebagai dasar hukum untuk mempergunakan anggaran demi kepentingan penyelenggaraan pemerintah”.

Wawancara “**Sukurlah**” Pada hari tanggal Senin-12-Desember 2012 Jam: 10.41 Tempat Kantor Desa Tawali Bapak selaku Ketua BPD desa tawali Menyatakan Bahwa:<sup>134</sup>“berdasarkan tugas dan tanggungjawab kami selaku BPD wajib membuat suatu PERDES yang berkaitan dengan kebutuhan desa apalagi yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja desa, dengan adanya PERDES ini kami berfikir mempermudah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa dan itu mempermudah masyarakat untuk di layani. Dan kami pun sadar bahwa itu juga adalah berpedoman pada PERDA No.7 Tahun 2002 tentang penyusunan pendapatan dan belanja desa, pernah kami musawarakan bersama anggota BPD untuk mengeluarkan keputusan mengenai persoalan yang

---

<sup>133</sup> Wawancara **Ahmad H. Mukmin,SH**, Tempat Kantor Desa Tawali ,12 Desember 2012..

<sup>134</sup> Wawancara, **Sukurlah**, Tempat Kantor Desa Tawal,i 12-Desember 2012.

di hadapi oleh kepala desa jika belum ada peraturan desa kepala desa bias membuat surat keputusan untuk mengurus masalah tersebut”

Wawancara **H. Dafrin** pada hari tanggal Sabtu -24- Desember 2012 Jam: 09.12 Tempat Kantor Desa Wora Bapak selaku Kepala Desa Wora Menyatakan Bahwa:<sup>135</sup> “kami telah melakukan pembuatan PERDES tentang anggaran pendapatan dan belanja desa untuk menjadikan dasar dalam mengurus persolan keuangan desa”.

Wawancara **Abidin** Pada hari tanggal Sabtu-24-Desember 2012 Jam: 11.00 Tempat Kantor Desa Wora Bapak selaku BPD desa Wora Menyatakan Bahwa:<sup>136</sup> “kami suda membuat PERDES bersama-sama dengan anggota BPD yang lain dan juga bekerja sama dengan kepala desa untuk membuatnya”.

Jadi pada dasarnya keberadaan undang-undang dan peraturan lainnya sebagai kerangka teoritik dalam upaya penyelenggaraan hukum yang merupakan subsistem dari sistem hukum nasional menempati peran yang penting dalam rangka pembangunan sistem hukum nasional. Dalam rangka membentuk negara sebagai tertib hukum nasional, partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang pada era reformasi terasa meningkat.<sup>137</sup>

Peraturan daerah (PERDA) merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (8) UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi bahwa

---

<sup>135</sup>Wawancara **H. Dafrin**, Tempat Kantor Desa Wora,24- Desember 2012.

<sup>136</sup> Wawancara, **Abidin**, Tempat Kantor Desa Wora, 24-Desember 2012.

<sup>137</sup> Syaifudin,*Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*,Cetakan Pertama,FH UII Press,Yogyakarta,2009,hlm.3.

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Kemudian Pasal 1 ayat (10) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.

Dalam sistem negara kesatuan Indonesia. Menurut Jimly Asshiddiqie, kekuatan berlakunya Perda (yang setara dengan *locale wet*) yang dibentuk oleh lembaga legislatif lokal tersebut adalah hanya dalam lingkup wilayah kesatuan pemerintahan lokal (pemerintahan daerah) tertentu saja. Hal ini agak sedikit berbeda dengan *locale wet* dalam lingkungan negara federal, di mana undang-undang lokal tersebut dibentuk dan berlaku di negara bagian sebagai bentuk *local legislation*.<sup>138</sup> Dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut tentunya berlaku sesuai dengan keinginan dan harapan sesuai dengan kondisi kebutuhan daerah atau lebih kecil lagi adalah desa.

Wawancara **Drs. Safi'i** pada hari tanggal Senin -19- Desember 2012 Jam: 08.54 Tempat Kantor Desa Nanga Wera Bapak selaku Kepala Desa Nanga Wera tentan pembentukan suatu peraturan desa Menyatakan Bahwa:<sup>139</sup> “kami pemerintah desa Nanga Wera telah membuat PERDES yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan belanja desa berdasarkan petunjuk dari PERDA No. 7 Tahun 2002 tersebut, dan bahkan kami sudah menjadikan pedoman untuk menentukan berapa besar anggaran pendapatan dan belanja desa selama setahun dan berdasarkan itu semua pendapatan dan belanja selalu berubah-ubah

<sup>138</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 24.

<sup>139</sup> Wawancara, **Drs. Safi'I**, Tempat Kantor Desa Nanga Wera, 19- Desember 2012.

berdasarkan kondisi Desa kami dan cenderung meningkat, kami selalu berkordinasi dengan BPD untuk saling tukar pendapat yang berkaitan dengan aturan untuk kehidupan di Desa”.

Wawancara **Dedi Wahyudin,SE,.** Pada hari tanggal Senin-19-Desember 2012 Jam: 12.00 Tempat Kantor Desa Nanga Wera Bapak selaku BPD desa Nanga Wera Menyatakan Bahwa:<sup>140</sup> “kami BPD selalu melihat perkembangan di desa kami, apa lagi yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan, kami mengetahui adanya PERDA ini menayakan kepada pemerintah daerah mengenai adanya PERDA yang mengatur Anggaran pendapatan dan belanja desa, begitu kami mengetahuinya lalu kami bersama-sama dengan pemerintah desa untuk sengerah menyusun PERDES tersebut menjadika dasar dalam proses implementasi anggaran di desa tersebut, karena dalam kondisi apapu daerah khususnya Desa Nanga Wera memiliki ciri khas tertentu sehingga dalam membuat peraturan Desa harus menggambarkan kondisi Desa yang nyata”.

Terkadang dalam proses pembuatan produk hukum dalam hal ini adalah peraturan perundangan yang menjadikan pedoma untuk kehidupan masyarakat dan pemerintah itu membutuhkan ruang dan pikiran serta tenaga yang matang dalam menyusun peraturan desa.

Wawancara **Mahsyar** pada hari tanggal Rabu - 7 - Desember- 2011 jam: 10.20 wita. Tempat Kantor Desa Bala, selaku Kepala Desa Bala menyatakan bahwa:<sup>141</sup> “sebagai mana amanah dari PERDA No.7 Tahun 2002 untuk membuat PERDES yang mengatur tentang Anggaran pendapatan dan belanja desa, belum

---

<sup>140</sup>Wawancara, **Dedi Wahyudin,SE,** Tempat Kantor Desa Nanga Wera, 19-Desember 2012.

<sup>141</sup>Wawancara **Mahsyar,** Tempat Kantor Desa Bala, 7- Desember- 2011.

kami buat, di sebabkan karena sumber daya manusia BPD belum maksimal, lalu kami cukum membuat surat laporan terkait jumlah anggaran pendapatan dan belanja desa kepada daerah untuk mencairkan anggaran tersebut.

Wawancara **Aki Ismail** Pada hari tanggal Rabu -7- Desember-2011 jam: 10.52 wita, Tempat Kantor Desa Bala Bapak selaku ketua BPD Desa Bala Menyatakan Bahwa:<sup>142</sup> “kami tidak bisa membuat PERDES tentang anggaran pendapatan dan belanja desa di sebabkan anggota BPD sebagian tidak aktif dan sumber daya pengetahuan kami tidak cukup cakap dalam proses pembuatan PERDES”.

Wawancara **Abdul Muis** pada hari tanggal Kamis-8- Desember -2011 Jam: 09.26 Tempat kantor Desa Ntoke, selaku Kepala desa Menyatakan Bahwa:<sup>143</sup> “kami dalam proses pembuatan PERDES ini Karena beberapa tahun yang lalu kami hanya membuat laporan secara administrasi saja agar proses pencairan anggaran belanja desa terus berjalan, sebagai rujukan hukum administrasi maka kami membuat surat keputusan sebagai pengganti PERDES oleh karena itu kami dalam proses bersama-sama BPD membuat PERDES berdasarkan amanah dari PERDA No.7 Tahun 2002 tentang penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa”.

Wawancara **Muhidin** Pada hari tanggal Kamis-8- Desember-2012 Jam:12.00 Tempat Kantor Desa Ntoke selaku Ketua BPD Desa Ntoke Menyatakan Bahwa:<sup>144</sup> “adapun pelaksanaan dari amanah PERDA N0.7

---

<sup>142</sup> Wawancara **Aki Ismail**, Tempat Kantor Desa Bala, 7- Desember-2011.

<sup>143</sup> Wawancara, **Abdul Muis**, Tempat kantor Desa Ntoke 8- Desember -2011,

<sup>144</sup> Wawancara **Muhidin** Tempat Kantor Desa Ntoke, 8- Desember-2012 Jam:12.00

Tahun 2002 ini kami lagi dalam proses perancangan karena kami baru mengetahui terkait dengan adanya PERDA yang mewajibkan adanya pembuatan atau penyusunan PERDES sebagai alat untuk mengatur tentang pencairan anggaran belanja desa”.

Wawancara **Abdul Hair** pada hari tanggal Kamis-15- Desember 2012  
Jam: 08.24 Tempat Kantor Desa Hidirasa selaku Kepala Desa Hidirasa  
Menyatakan Bahwa:<sup>145</sup> “dalam pelaksanaan selama ini belum ada PERDES kami hanya membuat surat keputusan saja untuk menentukan anggaran pendapatan dan belanja desa, dan sekarang sudah ada ini sariat dari pemerintah daerah agar membuat PERDES untuk kami yang mengatur berkaitan dengan anggaran tersebut”.

Wawancara **Abdul Rakib** Pada hari tanggal Kamis-15-Desember 2012  
Jam: 12.21 Tempat Kantor Desa Hidirasa selaku Ketua BPD desa Hidirasa  
Menyatakan Bahwa:<sup>146</sup> “kami selaku BPD masi kurang informasi yang berkaitan dengan kondisi pembuatan PERDES yang mengatur tentang Anggaran Pendapatan dan belanja desa, selama ini kami hanya serahkan kepada kepala desa dan stafnya untuk mengurus yang berkaitan dengan anggaran tersebut, dan kami pula belum sama sekali membuat PERDES apapun selama kami menjadi BPD”.

Wawancara **Ishaka** pada hari tanggal Kamis -22- Desember 2012 Jam:  
09.43 Tempat Kantor Desa Tadewa selaku Kepala Desa Tadewa Menyatakan  
Bahwa:<sup>147</sup> “proses impelentasi dari amanah PERDA No.7 Tahun 2002 tentang Penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa belum kami buat PERDESnya

---

<sup>145</sup>Wawancara **Abdul Hair**, Tempat Kantor Desa Hidirasa, 15- Desember 2012.

<sup>146</sup> Wawancara, **Abdul Rakib**, Tempat Kantor Desa Hidirasa, 15-Desember 2012.

<sup>147</sup>Wawancara **Ishaka**, Tempat Kantor Desa Tadewa, 22- Desember 2012.

sebagai dasar kami dalam mencairkan anggaran belanja desa, selama ini kami hanya mencairkan lewat surat permohonan anggaran belanja dan pendapatan desa”.

Wawancara **Arifudin** Pada hari tanggal Kamis-22-Desember 2012 Jam: 12.21 Tempat Kantor Desa Tadewa Bapak selaku BPD desa Tadewa Menyatakan Bahwa:<sup>148</sup> “kami belum membuat PERDES yang mengatur tentang anggaran belanja dan pendapatan desa, karena yang mengetahui itu kepala desa”.

Wawancara **A. Rasyd**, pada hari tanggal Rabu-14- Desember 2012 Jam: 09.44 Tempat Kantor Desa Sangiang Bapak selaku Kepala Desa Sangiang Menyatakan Bahwa:<sup>149</sup> “berdasarkan proses kebijakan daerah bahwa mengenai penyusunan PERDES sebagai dasar dalam proses penyelenggaraan anggaran pendapatan dan belanja desa kami masi belum membuat PERDES tersebut karena masi ada kebijakan untuk mencairkan anggaran itu bisa juga menggunakan laporan tentang kinerja desa dalam menggunakan anggaran belanja desa. Kami mengetahui adanya PERDA No. 7 Tahun 2002 yang mengatur tentang Penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa, dan kami sekarang lagi dalam tahap pembicaraan juga untuk membuat PERDES tersebut”.

Wawancara, **Muhammad**. Pada hari tanggal Rabu-14-Desember 2012 Jam: 12.41 Tempat Kantor Desa Sangiang Bapak selaku BPD desa Sangiang Menyatakan Bahwa:<sup>150</sup> “kami belum pernah sama sekali membuat PERDES tentang Anggaran pendapatan dan belanja desa karena kami belum tau juga cara pembuatan PERDES, dan kami selaku BPD sudah mengetahui juga berkaitan

---

<sup>148</sup> Wawancara **Arifudin**, Tempat Kantor Desa Tadewa, 22-Desember 2012.

<sup>149</sup> Wawancara, **A. Rasyd**, Tempat Kantor Desa Sangiang, 14- Desember 2012.

<sup>150</sup> Wawancara, **Muhammad**, Tempat Kantor Desa Sangiang, 14-Desember 2012.



dengan adanya keharusan untuk membuat PERDES, Insya Allah kami lagi membicarakan bersama-sama dengan anggota beserta kepala desa untuk menyusunnya”.

Wawancara **M. Jufrin** pada hari tanggal Sabtu-17- Desember 2012 Jam: 10.09 Tempat Kantor Desa Oi Tui Bapak selaku Kepala Desa Oi Tui Menyatakan Bahwa:<sup>151</sup> “selama saya menjadi kepala desa belum pernah bersama-sama dengan BPD membuat PERDES yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan belanja desa karena kami merasa cukup dengan adanya surat sebagai laporan mengenai jumlah anggaran desa yang ada, dan kami selama ini untuk mempermudah urusan pencairan anggaran belanja desa kami membuat surat keputusan tentang jumlah anggaran yang sudah di pakai dan yang di butukan oleh pemerintah desa”.

Wawancara **Abdul Haris** Pada hari tanggal Sabtu-17-Desember 2012 Jam: 14.32 Tempat Kantor Desa Oi Tui selaku BPD desa Oi Tui Menyatakan Bahwa:<sup>152</sup> “pelaksanaan PERDA No.7 Tahun 2012 tentang penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa belum terelisasikan oleh kami, Karena kami belum pernah sama sekali membuat PERDES yang di amanahkan oleh PERDA tersebut sebab kami selama ini tidak mengetahui adanya keharusan membuat suatu peraturan desa kami selalu serahkan kepada kepala desa”.

Wawancara **Irwan H. Jamaludin** pada hari tanggal Rabu -21- Desember 2012 Jam: 10.54 Tempat Kantor Desa Pai Bapak selaku Kepala Desa Pai

---

<sup>151</sup>Wawancara, Bapak **M. Jufrin** , Tempat Kantor Desa Oi Tui 17- Desember 2012.

<sup>152</sup> Wawancara, **Abdul Haris**, Tempat Kantor Desa Oi Tui,17-Desember 2012.

Menyatakan Bahwa:<sup>153</sup> “implementasi dari PERDA No.7 Tahun 2012 tentang penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa, belum terlaksana di sebabkan oleh kondisi desa kami yang masi dalam proses memekarkan menjadi dua desa itu juga yang selama ini menjadikan pelaksanaan pembuatan PERDES berdasarkan harapan dan amanah dari PERDA tersebut dan kami sudah saling membicarakan dengan BPD, selama ini kami hanya memakai foto copi PERDES di desa lain untuk menjadikan rujukan dalam pembuatannya”.

Wawancara **Lalang Gumilang** Pada hari tanggal Rabu-21-Desember 2012 Jam: 12.28 Tempat Kantor Desa Pai Bapak selaku BPD desa Pai Menyatakan Bahwa:<sup>154</sup> “insya Allah dalam waktu dekat ini kami akan membuat PERDES tentang anggaran pendapatan dan belanja desa berdasarkan Amanah dari PERDA No.7 Tahun 2002 tentang penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa, akan tetapi selama ini kami belum membuat PERDES apa pun.

### **C. Proses Penyusunan APBDes Pemerintahan Desa dalam Wilayah Kecamatan Wera Kabupaten Bima.**

#### **1. Desa Nunggi**

Jadi dalam proses penyusunan Anggaran desa dan Peraturan desa tentang anggaran belanja dan pendapatan desa di berbagai Pemerintahan desa dalam Wilayah Kecamatan Wera., hasil dari wawancara peneliti adalah sebagai berikut:

- a) Wawancara, **Sarjan H. M Tayeb.** pada hari tanggal Senin-5-Desember- 2011 jam: 12.03 Tempat Kantor Desa Nunggi, Bapak,

---

<sup>153</sup> Wawancara, **Irwan H. Jamaludin**, Tempat Kantor Desa Pai, 21- Desember 2012.

<sup>154</sup> Wawancara, **Lalang Gumilang**, Tempat Kantor Desa Pai, 21-Desember 2012.

selaku kepala Desa Menyatakan Bahwa:<sup>155</sup> “ kami melakukan musyawarah bersama dengan Badan Perwakilan Desa untuk membicarakan mengenai rancangan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa dengan mengacu atau berpedoman pada perda, kami setiap tahun tetap melakukan musyawarah terkait penyusunan APBDes tersebut”.

Dalam pasal 3 Ayat (3), “menyatakan bahwa; penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa harus mengacu kepada Rencana Pembangunan Tahunan Desa (RPTD)”.<sup>156</sup> Apa yang dilakukan oleh pemerintah desa itu adalah bagian dari proses penyelengaran pemerintahan yang bersifat demokratis, karena dalam melakukan rancangan anggaran tersebut mengacu pada peraturan perundang-undangan berdasarkan kewenangan sebagai legislatif, di tingkat pemerintah desa.

- b) Wawancara, **Drs.Saifudin**. Pada hari tanggal Senin -5- Desember – 2011 jam. 14.56 wita, Tempat Kediannya, Bapak selaku Ketua BPD Desa Nunggi Menyatakan Bahwa:<sup>157</sup> “kami selaku Badan Perwakilan Desa harus menjalankan fungsi kami sebagai pihak legislatif di tingkat desa untuk membuat Perdes sebagai pendoman penyusunan kami yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja desa, berdasarkan PERDA No. 7 Tahun 2002 tentang Penyusunan Anggaran pendapatan

---

<sup>155</sup> Wawancara, **Sarjan H. M Tayeb**, Tempat Kantor Desa Nunggi, 5 Desember 2011.

<sup>156</sup> Perda N0. 07. Tahun 2002 Tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

<sup>157</sup> Wawancara **Drs.Saifudin**, Tempat Kediannya Desa Nunggi, 5- Desember – 2011.

dan belanja desa, agar dalam proses penyusunan anggaran desa mudah kami susun bersama-sama dengan pihak pemerintah desa.”.

## 2. Desa Tawali

Anggaran desa di susun oleh pemerintah desa dan kemudian diajukan serta dimusyawarakan dalam rapat desa. Hasil musyawara tersebut di tuangkan dalam peraturan desa bersama pemerintah desa yang ada.<sup>158</sup> Dalam proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa tentunya memiliki kewenangan penuh untuk mengurus dan mengatur sendiri tentang anggaran desanya.

- a) Wawancara, **Ahmad H. Mukmin,SH**, pada hari tanggal senin-12-Desember 2012 Jam: 08.34 Tempat Kantor Desa Tawali Bapak selaku Kepala Desa Tawali Menyatakan Bahwa:<sup>159</sup> “ dalam penyusunan Anggaran pendapatan dan belanja desa kami meruju pada pedoman penyusunan anggaran agar dalam penyusunan anggaran tidak keliru, proses penyusunan APBDes desa kami bersama-sama dengan Badan Perwakilan Desa bermusyawarak terkait jumlah anggaran tahun sebelumnya dengan tahun sekarang demi penyesuaian anggaran desa, setelah kami musyawarah tersebut hasil dari musyawarah itulah kami tuangkan dalam peraturan desa yang berkaitan dengan Perdes tentang anggaran pendapatan dan belanja desa”.

---

<sup>158</sup> Bayu Surianingrat, “*Pemerintah Administrasi Desa dan Kelurahan*”, Penerbit Rineka Cipta, Cetakan keempat, 1992. Hlm. 123.

<sup>159</sup> Wawancara, **Ahmad H. Mukmin**, Tempat Kantor Desa Tawali , 12 Desember 2012.

- b) Wawancara, **Sukurlah**, Pada hari tanggal Senin-12-Desember 2012  
 Jam: 10.41 Tempat Kantor Desa Tawali Bapak selaku Ketua BPD desa  
 tawali Menyatakan Bahwa:<sup>160</sup>“berdasarkan tugas dan tanggungjawab  
 kami selaku Badan Perwakilan Desa wajib menyusun Anggaran  
 pendapatan dan belanja desa, yang berkaitan dengan kebutuhan desa  
 apalagi yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja desa,  
 dengan adanya Perdes tersebut mempermudah dalam proses  
 penyelenggaraan pemerintah desa, adapun cara kami menyusun  
 anggaran desa yaitu; musyawarah bersama kepala desa dan pamong  
 desa serta masyarakat yang merasa memiliki kepentingan dalam proses  
 penyusunan anggaran desa”

### 3. Desa Wora

Dalam proses penyusunan anggaran desa terlihat jelas bagaimana pemerintah desa beserta staf desa serta Badan Perwakilan Desa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai pihak pemerintah desa. Seperti yang tertuang dalam Perda No. 7 Tahun 2002 Tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa pasal 4 Ayat ((1), Anggaran pendapatan dan belanja desa terdiri dari bagian Penerimaan dan pengeluaran.<sup>161</sup>

- a) Wawancara **H. Dafrin** pada hari tanggal Sabtu -24- Desember 2012  
 Jam: 09.12 Tempat Kantor Desa Wora selaku Kepala Desa Wora

---

<sup>160</sup> Wawancara, **Sukurlah**, Tempat Kantor Desa Tawali, 12-Desember 2012.

<sup>161</sup> Perda No.7 Tahun 2002 tentang Penyusunan Anggaran pendapatan dan belanja desa.

Menyatakan Bahwa:<sup>162</sup> “ dalam proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa tersebut kami melakukan penyusunan bersama dalam upaya pencapaian anggaran desa yang lebih baik lagi, setelah kami memnyusunya lalu kami tuangkan dalam bentuk perdes sebagai dasar hokum penyelenggaraan anggaran desa”

- b) Wawancara **Abidin** Pada hari tanggal Sabtu-24-Desember 2012 Jam: 11.00 Tempat Kantor Desa Wora Bapak selaku BPD desa Wora Menyatakan Bahwa:<sup>163</sup> “kami suda membuat PERDES bersama-sama dengan anggota BPD yang lain dan juga bekerja sama dengan kepala desa untuk membuatnya”.

#### 4. Desa Nanga Wera

- a) Wawancara **Drs. Safi'i** pada hari tanggal Senin -19- Desember 2012 Jam: 08.54 Tempat Kantor Desa Nanga Wera Bapak selaku Kepala Desa Nanga Wera tentan pembentukan suatu peraturan desa Menyatakan Bahwa:<sup>164</sup> “kami pemerintah desa Nanga Wera telah menyusun anggaran desa setiap tahun bertepatan akhir tahun kami akan melakukan penyusunan anggara desa untuk tahun yang akan datang, akan tetapi kami selalu bersama-sama mebangun komunikasi dan kordinasi dengan pihak Badan Perwakilan Desa untuk

---

<sup>162</sup> Wawancara, **H. Dafrin**, Tempat Kantor Desa Wora, 24- Desember 2012.

<sup>163</sup> Wawacara, **Abidin** , Tempat Kantor Desa Wora, 24-Desember 2012.

<sup>164</sup> Wawancara, **Drs. Safi'I**, Tempat Kantor Desa Nanga Wera, 19- Desember 2012.

membicarakan mekanisme penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa kedepannya”.

- b) Wawancara **Dedi Wahyudin**, Pada hari tanggal Senin-19-Desember 2012 Jam: 12.00 Tempat Kantor Desa Nanga Wera Bapak selaku BPD desa Nanga Wera Menyatakan Bahwa:<sup>165</sup> “kami Badan Perwakilan Desa selalu melihat perkembangan di desa kami, guna upaya untuk menyusun besar kecilnya anggaran pendapatan dan belanja desa, sebab perkembangan kondisi ekonomi desa dan kondisi ekonomi social kemasyarakatan sangat mempengaruhi perubahan anggaran desa tersebut, dan kami melakukan penyusunan anggaran desa itu musyawarah bersama dengan pihak pemerintah desa selaku pihak eksekutif yang mengetahui juga kebutuhan desa yang sebenarnya”.

Terkadang dalam proses penyusunan Anggaran pendapatan dan belanja desa tentunya membutuhkan energi baru menyusunnya karena setiap tahun tetap dilakukan penyusunan anggaran desa baik itu anggaran rutin maupun anggaran lainnya, sehingga produk hukum dalam hal ini adalah peraturan perundangan yang menjadikan pedoma untuk kehidupan masyarakat dan pemerintah itu membutuhkan ruang dan pikiran serta tenaga yang matang dalam menyusun peraturan desa sebagai pijakan dalam menyelenggarakan anggaran. Akan tetapi berbagai tantangan dan hambatan yang dihadapi oleh pemerintah desa dalam mengupayakan perancangan dan penyusunan APBDes desa tersebut.

---

<sup>165</sup> Wawancara **Dedi Wahyudin,SE**,Tempat Kantor Desa Nanga Wera, 19-Desember 2012.

## 5. Desa Bala

- a) Wawancara **Mahsyar** pada hari tanggal Rabu - 7 - Desember- 2011  
jam: 10.20 wita. Tempat Kantor Desa Bala, selaku Kepala Desa Bala menyatakan bahwa:<sup>166</sup> “Peyusunan Anggaran pendapatan dan belanja desa, kami buat laporan hasil kerja desa selam setahun lalu kami kirim ke pemerintah daerah untuk di cairkan anggaran belanja desa yang akan datang” , ,
- b) Wawancara **Aki Ismail** Pada hari tanggal Rabu -7- Desember-2011  
jam: 10.52 wita, Tempat Kantor Desa Bala Bapak selaku ketua BPD Desa Bala Menyatakan Bahwa:<sup>167</sup> “belum pernah menyusun anggaran pedapatan dan belanja desa, yang mengurus semua tentang anggaran tersebut adalah kepala desa dengan stafnya, dan laporan untuk pencairan anggaran yang akan datang. Selama kami menjadi Badan Perwakilan Desa belum pernah menyusun Anggaran desa di sebabkan di kerjakan oleh pihak pemerintah desa”.

## 6. Desa Ntoke

- a) Wawancara **Abdul Muis** pada hari tanggal kamis-8- Desember -2011  
Jam: 09.26 Tempat kantor Desa Ntoke, selaku Kepala desa Menyatakan Bahwa:<sup>168</sup> “Dalam proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa beberapa tahun yang lalu kami hanya membuat laporan secara adminitrasi saja agar proses pencairan anggaran belanja desa terus berjalan, sebagai rujukan hukum

---

<sup>166</sup> Wawancara **Mahsyar**, Tempat Kantor Desa Bala, 7 - Desember- 2011.

<sup>167</sup> Wawancara, **Aki Ismail**, Tempat Kantor Desa Bala,7- Desember-2011.

<sup>168</sup>Wawancara **Abdul Muis** Tempat kantor Desa Ntoke, 8- Desember -2011.



adminitrasi maka kami membut surat keputusan sebagai penganti Perdes”.

- b) Wawancara **Muhidin** Pada hari tanggal kamin-8- Desember-2012  
Jam:12.00 Tempat Kantor Desa Ntoke selaku Ketua BPD Desa Ntoke  
Menyatakan Bahwa:<sup>169</sup> “adapun proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa kami selaku Badan Perwakilan Desa hanya mengikuti apa yang dilakukan oleh pihak kepala desa bersama stafnya karena mereka yang membuat laporan tersebut”.

## 7. Desa Hidirasa

- a) Wawancara **Abdul Hair**, pada hari tanggal Kamis-15- Desember 2012  
Jam: 08.24 Tempat Kantor Desa Hidirasa selaku Kepala Desa Hidirasa  
Menyatakan Bahwa:<sup>170</sup> “dalam pelaksanaan kami selama ini kami menyusun anggaran itu dengan laporan kerja desa selam setahun dan mengenai bayak dan sedikitnya anggaran tersebut kami buat berdasarkan kebutuhan desa, lalu kami kirim ke pemerintah daerah”.
- b) Wawancara **Abdul Rakib** Pada hari tanggal Kamis-15-Desember 2012  
Jam: 12.21 Tempat Kantor Desa Hidirasa selaku Ketua BPD desa Hidirasa Menyatakan Bahwa:<sup>171</sup> “kami selaku BPD masi kurang informasi yang berkaitan dengan penyusunan anggaran desa, yang mengatur tentang Anggaran Pendapatan dan belanja desa, selama ini adalah kepala desa bersama stafnya”.

---

<sup>169</sup>Wawancara **Muhidin** Tempat Kantor Desa Ntoke, 8- Desember-2011.

<sup>170</sup> Wawancara **Abdul Hair**, Tempat Kantor Desa Hidirasa, 15- Desember 2012.

<sup>171</sup> Wawancara **Abdul Rakib** Tempat Kantor Desa Hidirasa, 15-Desember 2012.

## 8. Desa Tadewa

- a) Wawancara **Ishaka** pada hari tanggal Kamis -22- Desember 2012 Jam: 09.43 Tempat Kantor Desa Tadewa selaku Kepala Desa Tadewa Menyatakan Bahwa:<sup>172</sup> “dalam proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa kami selaku pemerintah desa hanya mengetahui bagaimana penyusunan laporan kerja desa selama setahun kepada pemerintah daerah”.
- b) Wawancara **Arifudin** Pada hari tanggal Kamis-22-Desember 2012 Jam: 12.21 Tempat Kantor Desa Tadewa selaku BPD desa Tadewa Menyatakan Bahwa:<sup>173</sup> “ adapun proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa tersebut yang mengurusnya adalah kepala desa dan staf desa yang membut laporanya kepada pemerintah daerah”.

## 9. Desa Sangiang

- a) Wawancara **A. Rasyd**, pada hari tanggal Rabu-14- Desember 2012 Jam: 09.44 Tempat Kantor Desa Sangiang selaku Kepala Desa Sangiang Menyatakan Bahwa:<sup>174</sup> “berdasarkan proses kebijakan daerah bahwa mengenai penyusunan anggaran desa kami cukum membuat surat laporan untuk menjadi dasar kegiatan pertahun oleh desa, lalu kami terkadang duduk bersama untuk membicarakan tentang anggaran tahun yang akan datang”.

---

<sup>172</sup>Wawancara **Ishaka** Tempat Kantor Desa Tadewa, 22- Desember 2012.

<sup>173</sup> Wawancara **Arifudin** Tempat Kantor Desa Tadewa, 22-Desember 2012.

<sup>174</sup> Wawancara **A. Rasyd, SE.**, Tempat Kantor Desa Sangiang, 14- Desember 2012.

- b) Wawancara **Muhammad** Pada hari tanggal Rabu-14-Desember 2012  
Jam: 12.41 Tempat Kantor Desa Sangiang Bapak selaku BPD desa Sangiang Menyatakan Bahwa:<sup>175</sup> “ dalam hal yang berkaitan dengan Anggaran pendapatan dan belanja desa kami membuat laporan kegiatan kami selama setahun lalulaporan itu dijadikan dasar untuk pencairan tahun yang akan datang”.

## 10. Desa Oi Tui

- a) Wawancara **M. Jufrin** pada hari tanggal Sabtu-17- Desember 2012  
Jam: 10.09 Tempat Kantor Desa Oi Tui selaku Kepala Desa Oi Tui Menyatakan Bahwa:<sup>176</sup> “selama saya menjadi kepala desa belum pernah bersama-sama dengan BPD menyusun anggaran pendapatan dan belanja desa, kami hanya menyusun sendiri laporan sebagai dasar kami”
- b) Wawancara **Abdul Haris** Pada hari tanggal Sabtu-17-Desember 2012  
Jam: 14.32 Tempat Kantor Desa Oi Tui Bapak selaku BPD desa Oi Tui Menyatakan Bahwa:<sup>177</sup> “Penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa belum kami buat dalam bentuk Perdes akan tetapi kami masi membuat berdasarkan keputusan kepala desa saja, sehingga berkaitan dengan anggaran desa tersebut di susun oleh kepala desa bersama dengan staf desany”.

---

<sup>175</sup> Wawancara, **Muhammad**, Tempat Kantor Desa Sangiang, 14-Desember 2012.

<sup>176</sup> Wawancara **M. Jufrin** Tempat Kantor Desa Oi Tui, 17- Desember 2012.

<sup>177</sup> Wawancara, **Abdul Haris**, Tempat Kantor Desa Oi Tui, 17-Desember 2012.

## 11. Desa Pai

- a) Wawancara **Irwan H. Jamaludin** pada hari tanggal Rabu -21-Desember 2012 Jam: 10.54 Tempat Kantor Desa Pai selaku Kepala Desa Pai Menyatakan Bahwa:<sup>178</sup> “Dalam Penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa, kami membuat laporan kegiatan desa selama setahun yang berkaitan dengan persoalan belanja dan pendapatan desa tersebut, lalu laporan tersebut kami setor ke pemerintah daerah sebagai bentuk pertanggung jawaban selama setahun di pergunakan anggaran desa tersebut”.
- b) Wawancara **Lalang Gumilang** Pada hari tanggal Rabu-21-Desember 2012 Jam: 12.28 Tempat Kantor Desa Pai Bapak selaku BPD desa Pai Menyatakan Bahwa:<sup>179</sup> “dalam proses pemerintahan di di desa pai, kami selama ini hanya mengetahui penyusunan aggaran pendapatan dan belanja desa tersebut di susun oleh pemerintah desa dalam hal ini kepala desa dan staf desa, kepala desa hanya meberitahukan saja kepada kami selaku Badan Perwakilan Desa, akan tetai berdasarkan kewenangan kami juga maka kami akan ikut serta meyusun anggaran pedapatan dan belanja desa”.

---

<sup>178</sup> Wawancara, Bapak **Irwan H. Jamaludin**, Tempat Kantor Desa Pai, 21- Desember 2012.

<sup>179</sup> Wawancara, **Lalang Gumilang**, Tempat Kantor Desa Pai, 21-Desember 2012.

## **D. Faktor Pendukung dan penghambat Penyusunan PERDES Berdasarkan PERDA Nomor 07 Tahun 2002 tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa**

### **D.1. Faktor pendukung Pembentukan PERDES**

Pembentukan suatu peraturan perundang-undang adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur kehidupan di dalam suatu pemerintahan guna untuk melayani masyarakat yang terdiri dari atas gabungan individu-individu, manusia dengan segala dimensinya yang memiliki potensi polemik serta memiliki solusi dalam taraf kehidupan pemerintah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan **Sarjan H. M Tayeb**, pada hari tanggal Senin-5- Desember 2011, jam: 11.02 Tempat Kantor Desa Nunggi, selaku kepala Desa Menyatakan Bahwa:<sup>180</sup> “faktor pendukung dalam mengimplementasikan PERDA Nomor 07 Tahun 2002 tentang penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, kami sangat didukung oleh keinginan terhadap rasa tanggung jawab dan di dukung oleh sumber daya manusia (SDM) yang matang untuk menyusun suatu PERDES serta perlengkapan administrasi yang baik.

Wawancara **Drs.Saifudin** Pada hari tanggal Senin -5- Desember – 2011 jam. 14.58 wita, Tempat Kediannya, selaku Ketua BPD Desa Nunggi Menyatakan Bahwa:<sup>181</sup> “satu kebanggaan bagi kami selaku BPD masi memiliki rasa tanggung jawab sebagai perancang sekaligus pembuat peraturan desa karena

---

<sup>180</sup>Wawancara **Sarjan H. M Tayeb**, Tempat Kantor Desa Nunggi, Wera, 5 Desember 2011,

<sup>181</sup> Wawancara **Drs.Saifudin**, Tempat Kediannya, 5 Desember 2011,

kami masi menjalankan fungsi kami sebagai pihak legislatif di tingkat desa untuk membuat PERDES tentang Anggaran pendapatan dan belanja desa, berdasarkan PERDA No. 7 Tahun 2002 tentang Penyusunan Anggaran pendapatan dan belanja desa, tentunya didukung oleh ilmu pengetahuan dan sarana yang ada”.

Faktor pendukung tersebut membawakan pemerintah mudah mengelolah suatu tatanan pemerintahan yang sifatnya melayani masyarakat.

Wawancara **Ahmad H. Mukmin**, pada hari tanggal Senin-12- Desember 2012 Jam: 08.44 Tempat Kantor Desa Tawali selaku Kepala Desa Tawali Menyatakan Bahwa:<sup>182</sup> “banyak hal yang menjadi pendukung dalam proses pembentukan peraturan desa, pertama; kami di dukung oleh informasi yang berkaitan dengan cara pembuatan peraturan desa, kedua: kami juga matang dari segi adminitrasi, dan ketiga; kami memiliki sumber daya manusia baik di tingkat pemerintah desa sampai di tingkat BPD, sehingga mempermudah untuk membuatnya PERDES tersebut”.

Wawancara **Sukurlah** Pada hari tanggal Senin-12-Desember 2012 Jam: 10.51 Tempat Kantor Desa Tawali selaku Ketua BPD desa tawali Menyatakan Bahwa:<sup>183</sup> “ kami didukung oleh 3 (tiga) hal yaitu: Satu, sumber daya manusianya; dua, sarana dan prasarananya dan ketiga, adalah adminitrasinya. Tiga hal itulah yang menopang kami bekerja dengan baik membentuk suatu peraturan desa.”

Wawancara **Drs. Safi’i** pada hari tanggal Senin -19- Desember 2012 Jam: 08.59 Tempat Kantor Desa Nanga Wera selaku Kepala Desa Nanga Wera tentan

---

<sup>182</sup>Wawancara, **Ahmad H. Mukmin**, Tempat Kantor Desa Tawali, 12- Desember 2012,

<sup>183</sup> Wawancara, **Sukurlah**, Tempat Kantor Desa Tawali ,12 Desember 2012.

pembentukan suatu peraturan desa Menyatakan Bahwa:<sup>184</sup> “adapun faktor pendukung dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan atau peraturan desa (PERDES) karena adanya fasilitas yang ada di desa serta yang paling penting adalah kemauan untuk berbuat dalam proses perubahan dan perkembangan desa terlebih lagi yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja desa. Dan kami juga meruju pada Undang-Undang No.10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan untuk menyusun PERDES tersebut”.

Jadi jelas dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan itu memiliki Asas-asas yang dimaksudkan dalam Pasal 5 diberikan penjelasannya dalam Penjelasan Pasal 5 sebagai berikut:<sup>185</sup>

1. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai,
2. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam peraturan perundang-undangan harus benar-benar

---

<sup>184</sup> Wawancara **Drs. Safi’I**, Tempat Kantor Desa Nanga Wera, 19- Desember 2012.

<sup>185</sup> Lihat Penjelasan Pasal 5 UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

4. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.



Wawancara **Dedi Wahyudin,SE.,** Pada hari tanggal Senin-19-Desember 2012 Jam: 12.20 Tempat Kantor Desa Nanga Wera selaku BPD desa Nanga Wera Menyatakan Bahwa:<sup>186</sup> “kami selaku BPD untuk merumus suatu peraturan desa juga harus sesuai dengan Asas-asas yang berlaku di dalam pedoma penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga menjadi faktor pendukung untuk mempermudah dalam proses pembuatan PERDES”.

Wawancara **H. Dafrin** pada hari tanggal Sabtu -24- Desember 2012 Jam: 10.22 Tempat Kantor Desa Wora selaku Kepala Desa Wora Menyatakan Bahwa:<sup>187</sup> “ faktor pendukung adalah pembuatan peraturan desa (PERDES) di desa wora ini di sebabkan oleh sumber dayanya serta administrasi yang tertib dan keinginan kami terhadap amanah itu sangat besar”.

Wawancara **Abidin** Pada hari tanggal Sabtu-24-Desember 2012 Jam: 11.45 Tempat Kantor Desa Wora selaku BPD desa Wora Menyatakan Bahwa:<sup>188</sup> “kami suda membuat PERDES bersama-sama dengan anggota BPD yang lain dan juga bekerja sama dengan kepala desa untuk membuatnya, dan yang menjadi factor pendukungnya adalah adanya kekompakan BPD dan Kepala Desa serta rasa tanggung jawab kami selaku pihak legislatif harus membuat PERDES”.

Salah satu perkembangan otonomi daerah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah:<sup>189</sup> adanya perkembangan dari aspek peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. Hal ini dapat dicermati dengan

---

<sup>186</sup>Wawancara **Dedi Wahyudin**, Tempat Kantor Desa Nanga Wera,19-Desember 2012.

<sup>187</sup>Wawancara, **H. Dafrin**, Tempat Kantor Desa Wora, 24- Desember 2012.

<sup>188</sup> Wawancara, **Abidin** , Tempat Kantor Desa Wora, 24-Desember 2012.

<sup>189</sup> Idrus Paturusi dkk, “*Esensi dan Urgensitas Peraturan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*”, Hasil Penelitian Tim Peneliti Universitas Hasanuddin Kerja Sama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tahun 2009.

terbentuknya UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan lalu di gantikan dengan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur secara tegas tentang peraturan perundang-undangan di tingkat daerah misalnya pembentukan Peraturan Daerah, baik Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, maupun Peraturan Desa.

Peraturan Desa merupakan subsistem peraturan perundang-undangan, karena itu harus menjadi bagian dalam susunan dan tata urutan peraturan perundang-undangan. Tetapi perlu diingat bahwa Peraturan Desa dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom) dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula.<sup>190</sup>

## **D.2. Faktor Penghambat Pembentukan Peraturan Desa PERDES Berdasarkan PERDA Nomor. 07 Tahun 2002 tentang Penyusunan Pendapatan dan Belanja Desa.**

Dalam proses pembuatan peraturan perundang-undang itu tidaklah mudah karena banyak hal yang menjadi hambatan dalam prosesnya apa lagi dengan kondisi sebagian kepala desa dan BPD masi banyak yang kurang ilmu

---

<sup>190</sup>Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2001, hlm.142.

pengetahuannya dalam proses pembentukan peraturan desa.<sup>191</sup> sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang sulit.<sup>192</sup> Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan undang-undang adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan atau pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyat dalam suatu negara maupun daerah.<sup>193</sup>

Wawancara **Mahsyar** pada hari tanggal Rabu - 7 - Desember- 2011 jam: 10.30 wita. Tempat Kantor Desa Bala. selaku Kepala Desa Bala menyatakan bahwa:<sup>194</sup> “dalam proses pembuatan peraturan desa sangat banya yang menjadi factor penghambatnya misalnya; kurangnya sumber daya manusia (SDM) kuranya fasilitas dan terkadang lemahnya rasa tanggung jawab pemerintah desa dan BPD, ini semua menjadi problem dalam pembentuka peraturan desa (PERDES)’.

Wawancara **Aki Ismail** Pada hari tanggal Rabu -7- Desember-2011 jam: 12.52 wita, Tempat Kantor Desa Bala selaku ketua BPD Desa Bala Menyatakan Bahwa:<sup>195</sup> “banyak juga yang menjadi faktor penghambat kami di sebabkan oleh anggota BPD sebagian tidak aktif dan sumber daya pengetahuan kami tidak cukup cakap dalam proses pembuatan PERDES serta hal lain misalnya, sarana dan prasaran, adminitrasi BPD kurang jelas penyusunanya”.

---

<sup>191</sup> Satjipto Rahardjo, “Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis”, Makalah dalam Seminar “Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia” Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang Tanggal 15-16 April 1998, hlm.3-5.

<sup>192</sup> Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Cetakan Kelima, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1993, hlm.3.

<sup>193</sup> Pierre Andre Cotte, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2<sup>nd</sup> Edition, Les Editions Yvon Balais, Inc., Quebec, 1991, hlm.4.

<sup>194</sup> Wawancara, **Mahsyar**, Tempat Kantor Desa Bala, 7 - Desember- 2011.

<sup>195</sup> Wawancara, **Aki Ismail**, empat Kantor Desa Bala, -7- Desember-2011.

Berbagai kesulitan dalam pembentukan undang-undang tersebut, tampaknya telah lama dirasakan oleh bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang. Kesulitan-kesulitan dalam pembentukan undang-undang dan peraturan lainnya ini, sekarang lebih dirasakan oleh daerah-daerah yang tertinggal dengan informasi dan belum lagi di tengah-tengah menghadapi berbagai problem sosial secara mendasar pada permasalahan struktural dan kultural yang multi dimensi. Padahal pembentukan undang-undang dan peraturan lainnya khususnya peraturan desa ini sekarang dan di masa yang akan datang akan terus mengalami peningkatan sebagai respon atas tuntutan masyarakat yang membutuhkan keteraturan hidup dari berbagai problem yang di hadapi oleh masyarakat, seiring dengan bertambah kompleksnya perkembangan dan kondisi masyarakat.<sup>196</sup>

Wawancara **Abdul Muis** pada hari tanggal Kamis-8- Desember -2011 Jam: 09.43 Tempat Kantor Desa Ntoke, selaku Kepala Desa Menyatakan Bahwa:<sup>197</sup> “faktor penghambat kami dalam proses pembuatan PERDES ini Karena beberapa tahun terakhir ini kami kurang mendapatkan akses informasi yang berkaitan cara pembuatan peraturan perundang-undangan, apa lagi yang berkaitan dengan pembuatan PERDES dan terkadang kendala sosial yang sering mempengaruhi produk hukum di desa ini, misalnya masyarakat tidak peduli dengan adanya aturan dll”.

Wawancara **Muhidin** Pada hari tanggal Kamis-8- Desember-2012 Jam:12.42 Tempat Kantor Desa Ntoke selaku Ketua BPD Desa Ntoke

---

<sup>196</sup> Roman Tomasic, *Legislation and Society in Australia*, The Law Foundation of New South Wales, Australia, 1979, pada bagian *Preface*, hlm.9.

<sup>197</sup> Wawancara, **Abdul Muis**, Tempat Kantor Desa Ntoke, -8- Desember -2011.

Menyatakan Bahwa:<sup>198</sup> “jujur saja kami selaku BPD yang menjadi penghambatnya adalah persoalan administrasi, dan kendala sarana dan prasarana”.

Wawancara **Irwan H. Jamaludin** pada hari tanggal Rabu -21- Desember 2012 Jam: 11.44 Tempat Kantor Desa Pai selaku Kepala Desa Pai Menyatakan Bahwa:<sup>199</sup> “implementasi dari PERDA No.7 Tahun 2002 tentang penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa, belum terlaksana di sebabkan yang menjadi penghambat dalam porses pembentukan peraturan desa (PERDES) karena sumber daya manusia (SDM) terhadap pembentukan aturan dan kurang perlengkapan administrasinya”

Wawancara **Lalang Gumilang** Pada hari tanggal Rabu-21-Desember 2012 Jam: 13.37 Tempat Kantor Desa Pai selaku BPD desa Pai Menyatakan Bahwa:<sup>200</sup> “insya Allah dalam waktu dekat ini kami akan membuat PERDES tentang anggaran pendapatan dan belanja desa berdasarkan Amanah dari PERDA No.7 Tahun 2002 tentang penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa, akan tetapi yang menjadi kendalanya adalah belum ada pedoman untuk kami rujuk sebagai dasar pembuatan peraturan desa”.

Wawancara **Ishaka** pada hari tanggal Kamis -22- Desember 2012 Jam: 09.59 Tempat Kantor Desa Tadewa selaku Kepala Desa Tadewa Menyatakan Bahwa:<sup>201</sup> “Faktor penghambat impelentasi PERDA No.7 Tahun 2002 tentang Penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa belum kami buat karena belum

---

<sup>198</sup> Wawancara **Muhidin**, Tempat Kantor Desa Ntoke, -8- Desember-2012.

<sup>199</sup> Wawancara, **Irwan H. Jamaludin** , Tempat Kantor Desa Pai, 21- Desember 2011.

<sup>200</sup> Wawancara, **Lalang Gumilang**, Tempat Kantor Desa Pai, 21-Desember 2012.

<sup>201</sup> Wawancara, **Ishaka**, Tempat Kantor Desa Tadewa, 22- Desember 2012.

ada pengetahuan dan perlengkapan administrasi yang ada di desa serta kurangnya informasi terhadap cara pembuatan PERDES”.

Wawancara **Arifudin** Pada hari tanggal Kamis-22-Desember 2012 Jam: 12.51 Tempat Kantor Desa Tadewa selaku BPD desa Tadewa Menyatakan Bahwa:<sup>202</sup> “kami belum membuat PERDES karena yang menjadi penghambatnya adalah belum adanya pedoman pembuatan dan informasi tentang pelatihan pembuatan peraturan perundang-undangan”.

#### **E. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dalam Penyusunan Perdes dan APBDes yang Ideal.**

Secara konsep proses pembuatan dan pembentukan peraturan perundang-undangan itu tentunya mempunyai mekanisme. Ditinjau dari segi sasaran dan sifat norma, peraturan perundang-undangan itu ditujukan untuk umum (*algemeen strekking*) dan memiliki sifat norma yang abstrak, sedangkan keputusan (*beschikking*) itu ditujukan untuk individu tertentu dan memiliki sifat norma yang konkrit. Peraturan perundang-undangan adalah dasar bagi pembuatan dan penerbitan keputusan, dan tidak mungkin ada keputusan tanpa ada peraturan perundang-undangan, karena salah satu unsur dan bahkan menjadi syarat keputusan adalah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Itulah sebabnya dalam rangkaian norma hukum publik, keputusan ini disebut sebagai norma penutup, atau sebagai ujung tombak dari rangkaian norma.<sup>203</sup>

---

<sup>202</sup> Wawancara, **Arifudin**, Tempat Kantor Desa Tadewa, 22-Desember 2012.

<sup>203</sup> Philipus M.Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm.125.

Wawancara Pada Hari tanggal- 27- Desember- 2011 Jam. 16.00 Tempat Desa Nunggi. Bapak **Saifudin** selaku Ketua BPD desa Nunggi. Menyatakan Bahwa: “ jika membuat peraturan perundang-undangan itu harus berdasarkan Undang-undang No.12 Tahun 2004 tentang pembuatan peraturan perundang-undangan, dan dalam peraturan perundangan tersebut membuat peraturan itu memiliki asas-asasnya serta tujuan terhadap pembuatan Peraturan yang kita buat”.<sup>204</sup> Sebagai mana yang di tuangkan dalam Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 tentang desa Pasal 1 ayat 14 menyatakan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa.

Berkaitan dengan organ pembentuk undang-undang yang dilakukan oleh lembaga legislatif ini dikenal adanya lembaga perwakilan dengan sistem unikameral dan sistem bikameral. Sistem perwakilan unikameral adalah pembentukan undang-undang yang hanya melewati satu kamar, sedangkan sistem perwakilan bikameral adalah pembentukan undang-undang yang harus melewati dua kamar.<sup>205</sup>

Lembaga legislatif yang berfungsi untuk membentuk undang-undang ini, keberadaannya sangatlah penting dalam menata arah kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam lembaga legislatif inilah akan terjadi tarik-menarik nilai dan kepentingan antara pemerintah, DPR dan masyarakat terlebih lagi yang berkaitan dengan peraturan desa (PERDES) dalam memperjuangkan materi muatan yang sesuai dengan dan tujuan masing-masing. Adanya penempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang

---

<sup>204</sup> Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang desa.

<sup>205</sup> C.F.Strong, *Modern Political Konstitutions*, E.L.B.S.Edition First Published, The English Language Book Society and Sidgwick&Jackson Limited, London, 1996, hlm.194.

ini, berarti bahwa pembentukan undang-undang tidak hanya dipahami sebagai bidang garap pemerintah dan DPR saja, tetapi secara sadar pembentukan undang-undang diletakkan dalam konteks sosial masyarakat yang lebih luas.<sup>206</sup>

Wawancara pada hari tanggal- Kamis- - Desember 2011 Jam. 12.30 Tempat kediaman Bapak **Dedi Wahyudin, SE** selaku Ketua BPD Desa Nanga Wera, Menyatakan bahwa: pembuatan peraturan perundang-undangan atau pembuatan terhadap pembentukan peraturan desa (PERDES) itu harus berdasarkan kondisi dan keadaan sosial masyarakat dan kondisi keadaan pemerintahan desa yang memiliki ekonomi yang lebih baik serta memperhatikan pembuatan itu berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku sebagai pedomanya”.

Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda.<sup>207</sup>

Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang.<sup>208</sup> Istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang, dan keseluruhan

---

<sup>206</sup>Saifudin, *Partisipasi...,op.cit.*,hlm.26.

<sup>207</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 1;Jenis,Fungsi,dan Materi Muatan*, Cetakan Kesembilan, KANISIUS, Yogyakarta, 2007, hlm.10.

<sup>208</sup>John M.Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Cetakan Keduapuluhlima, PT.Gramedia, Jakarta, 1987, hlm.353.



daripada undang-undang negara.<sup>209</sup> Sedangkan istilah *gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.<sup>210</sup>

Pengertian *wetgeving* dalam *Juridisch woordenboek* diartikan sebagai berikut :<sup>211</sup>

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.

Dalam proses pembuatan peraturan perundang-undang ideal itu adalah Menurut Wawancara Pada hari tanggal Senin-12-Desember 2011 Jam: 11.21 Tempat Kantor Desa Tawali Bapak **Sukurlah** selaku Ketua BPD desa tawali Menyatakan Bahwa:<sup>212</sup> “ kami dalam pembuatan peraturan perundang-undangan harus merujuk pada peraturan perundang-undangan dan harus sesuai dengan keadaan serta kondisi riil kebutuhan masyarakat dan pemerintah desa yang bersangkutan dalam merumuskan suatu peraturan desa tersebut”.

### **Penyusunan APBDes**

---

<sup>209</sup>S.Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, PT.Ichtiar Baru van Hoeve, 1985, hlm.802.

<sup>210</sup>Adolf Heiken SJ, *Kamus Jerman-Indonesia*, Cetakan Ketiga, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm.202.

<sup>211</sup>S.J.Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd handwoordenboek*, J.B.Wolters, Groningen/Batavia, 1948.

<sup>212</sup> Hasil Wawancara Pada hari tanggal Senin-12-Desember 2012 Jam: 11.21 Tempat Kantor Desa Tawali Bapak **Sukurlah** selaku Ketua BPD desa tawali.

Proses penyusunan anggaran desa itu harus merujuk pada ketentuan dari Pasal 104 Permendagri No. 13 Tahun 2006.<sup>213</sup> Raperda beserta lampiran-lampirannya yang telah disusun dan disosialisasikan kepada masyarakat untuk selanjutnya disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD paling lambat pada *minggu pertama bulan Oktober* tahun anggaran sebelumnya dari tahun anggaran yang direncanakan untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pengambilan keputusan bersama ini harus sudah terlaksana paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dimulai.

Atas dasar persetujuan bersama tersebut, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD yang harus disertai dengan nota keuangan. Raperda APBD tersebut antara lain memuat rencana pengeluaran yang telah disepakati bersama. Raperda APBD ini baru dapat dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota setelah mendapat *pengesahan dari Gubernur* terkait. Selanjutnya menurut Pasal 108 ayat (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Apabila dalam waktu 30 (tiga puluh hari) setelah penyampaian Raperda APBD Gubernur tidak mengesahkan raperda tersebut, maka kepala daerah (Bupati/Walikota) berhak menetapkan Raperda tersebut menjadi Peraturan Kepala Daerah.

Sebaliknya dalam proses anggaran desa memiliki mekanisme tersendiri dalam proses perencanaan APBDes desa untuk menyusun suatu aturan yang menjadikan pedoman dalam menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa.

---

<sup>213</sup> Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

### Lampiran Foto Hasil Penelitian



Sumber : “Desa Tawali Kecamatan Wera Kabupaten Bima, ( Tahun; 2012 )”

Gambar 2. Kepala Desa Tawali Kec. Wera.



Sumber : “Desa Nanga Wera Kecamatan Wera Kabupaten Bima ( Tahun 2012 )”

Gambar 3. Kepala Desa Nanga Wera dan BPD.



Sumber : “Desa Wora Kecamatan Wera Kabupaten Bima ( Tahun 2012 )”

Gambar 4. Desa Wora Ibu Sekertaris Desa.



Sumber : “Desa Nunggi Kecamatan Wera Kabupaten Bima ( Tahun 2012 )”

Gambar 5. Desa Nunggi Kepala Desa dan Sekertaris Desa



Sumber : “Desa Sangiang Kecamatan Wera Kabupaten Bima ( Tahun 2012 )”

Gambar 5. Kediaman ketua BPD Desa Sangiang



Sumber : “Desa Bala Kecamatan Wera Kabupaten Bima ( Tahun 2012 )”

Gambar 6. Kediaman BPD Desa Bala

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian terhadap Implementasi PERDA Nomor. 07 Tahun 2002 Tentang Penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa (*Studi kasus di Pemerintah Desa Dalam Wilaya Kecamatan Wera Kabupaten Bima*) sebagai berikut;

1. Gambaran yang nyata tentang Implementasi PERDA No. 07 Tahun 2002 sebagaimana telah dituangkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 5 ayat (1) UU No: 32 Tahun 2004, dikemukakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah bima dalam hal ini adalah kepala desa Bersama dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) memiliki kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan sebagai mana ananah dari Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa Dalam Pasal (1) Ayat (14) dikemukakan bahwa Desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Badan Perwakilan Desa bersama Kepala Desa. Dalam proses pelaksanaan dari implementasi PERDA Nomor. 07 Tahun 2002 Pasal 3 menyatakan (a), anggaran pendapatan dan belanja desa di tetapkan setiap tahun anggaran dengan

peraturan desa selambat-lambatnya satu (1) bulan setelah di tetapkan anggaran pendapatan belanja kabupaten. (b), anggaran pendapatan dan belanja desa terlebih dahulu di musyawarakan oleh kepala desa dengan badan perwakilan desa. (c), penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa harus mengacu kepada rencana pembangunan tahunan desa ( RPTD)<sup>214</sup>. Penetapan anggaran pelanja desa dengan memusyawarakan oleh kepala desa bersama dengan perwakilan desa guna merumuskan rencana pembanguana desa dalam rangka untuk mewujudkan pelaksanaan pemerataan pembangunan, pelayanan, tertib pengelolaan keuangan desa dan perluasan kesempatan masyarakat memperoleh kesejahteraan, pembangunan desa merupakan perkembangan lebih lanjut dari strategi pembangunan desa. Dalam pembangunan desa dilakukan usaha yang intensif dan nyata akan tetapi pada kenyatannya bahwa yang terjadi di sebagian desa yang ada di tingkat Pemerintah Desa dalam Wilaya Kecamatan Wera masi banyak yang belum membuat (PERDES) dan sudah ada juga yang membuat (PERDES) dengan tujuan dan kecendrungan memberikan fokus perhatian kepada kelompok maupun daerah tertentu.

2. Adapun faktor pendukung dan Penghambat pembuatan peraturan desa (PERDES) dan Penyusunan APBDes berdasarkan PERDA Nomor. 07 Tahun 2002 tentang Peyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa yang ada di Pemerintahan desa Dalam Wilaya Kecamatan Wera Kabupaten Bima adalah;

---

<sup>214</sup> Lihat Pasal 3 Ayat (1), Perda No.07 Tahun 2002, Tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

- a) Faktor Pendukungnya pembuatan Peraturan Desa (PERDES) dan Penyusunan APBDes di Desa. Nunggi, Desa, Tawali, Desa, Nanga Wera dan Desa Wora adalah *Pertama*, adanya sumber daya manusia (SDM) kesadaran Pemerintah desa dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) terhadap Pembuatan PERDES tentang anggaran pendapatan dan belanja desa. *Kedua*, adanya perlengkapan infarastruktur desa dan sarana prasarananya., *Ketiga*, tingginya rasa tanggung jawabnya terhadap amanah peraturan perundang-undangan.
  - b) Faktor penghambatnya Pembuatan Peraturan Desa (PERDES) dan Penyusunan APBDes di Desa Bala, Desa Hidirasa, Desa Sangiang, Desa Tadewa, Desa Oi Tui dan Desa Pai adalah *pertama*; lemahnya Sumber Daya Manusia (SDM). *Kedua*; lemahnya kesediaan adminitrasi pemerintahan desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD). *Ketiga*; kurangnya informasi yang berkaitan dengan cara pembuatan PERDES. *Keempat*; kurangnya kesadara pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD).
3. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dalam Wilaya Kecamatan Wera Kabupaten Bima dalam usaha Pembuatan Peraturan desa (PERDES) yang ideal dan Penyusunan APBDes Adalah: pemerintah desa yang ada di seluru Kecamatan wera telah berusaha mempelajari Undang-undang yang mengatur tentang pembuatan atau penyusunan suatu peraturan perundang-undangan serta berusaha keras memahami kondisi dan keadaan serta situasi kebutuhan masyarakat yang mendiami desanya masing-masing



demikian menciptakan peraturan desa yang baik, dan berusaha pula membangun hubungan dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang lain untuk memberikan informasi yang berkaitan dengan cara dan metodologi pembuatan PERDES serta Penyusunan APBDes tersebut.

## **B. SARAN-SARAN**

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka saran yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk masalah Implementasi PERDA No. 07 Tahun 2002 tentang penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa di Desa Sekecamatan Wera Kabupaten Bima adalah mereka harus memahami undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang penyusunan peraturan perundang-undangan Karena dasar pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang ada itu pada undang-undang No 12 Tahun 20011 serta harus mampu memahami juga PERDA No. 7 Tahun 2002 tersebut.
2. Perlu memberikan suatu bimbingan serta arahan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bima dalam upaya untuk meningkatkan pemahaman Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam pembentukan atau penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dan APBD.

Harus sering memberikan pelatihan yang berkaitan dengan rancangan pembuatan peraturan perundang-undangan serta peraturan kebijakan lainnya dalam upaya peningkatan sumber daya Manusianya (SDM) Kepala Desa dan BPD.

## DAFTAR PUSTAKA

### a. Literatur Buku

- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah;Kajian Politik dan Hukum*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Amrah Muslimin, *Ikthisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1978*, Djambatan, Jakarta, 1960.
- ....., *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978.
- Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985.
- .....*Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- Adolf Heiken SJ, *Kamus Jerman-Indonesia*, Cetakan Ketiga, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.
- AAGN Ari Dwipayana, *Membangun Good Governance di Desa*, Penerbit, IRE Press, Yogyakarta, 2003.
- Abdul Halim, *Akuntansi Keuangan Daerah*, Salemba Empat, Jakarta, 2004.
- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945*,UNISKA, Karawang 1993.
- ....., *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Indonesia Hil-Co, Jakarta, 1992.
- ....., *Teori dan Politik Konstitusi*, Ctk Ke II, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1992.
- C.F.Strong, *Modern Political Konstitutions*, E.L.B.S.Edition First Published, The English Language Book Society and Sidwgwick&Jackson Limited, London, 1996.
- E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT.Ikhtiar Baru, Jakarta, 1990.
- Idrus Paturusi dkk, “Esensi dan Urgensitas Peraturan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah”, Hasil Penelitian Tim Peneliti Universitas Hasanuddin Kerja Sama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tahun 2009.

- Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Cetakan Kelima, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1993.
- Irwan Taufiq Ritonga, *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah Di Indonesia*, Penerbit, Sekolah Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 2010.
- Inu Kencana Syafii, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Penerbit PT Rineka Cipta, Jakarta, 2011.
- John M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Cetakan Keduapuluhlima, PT. Gramedia, Jakarta, 1987.
- Indra Bastian, *Sistem perencanaan dan penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit, Salemba Empat, Jakarta, 2009.
- I.C. van der Vlies, *het wetsbegrip-en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 1984 dan dalam bukunya yang kemudian *Handboek wet geving*, 1987 dan telah dicetak ulang tahun 1991.
- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992.
- J. Kalor. Kepala Daerah, ( *pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Prilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah* ) PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2003.
- Jimly Asshiddiqie, ***Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi***, Ctk Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- ....., *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Kuncoro Thesaurianto, dalam Tesis, *Analisis Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kemandirian Daerah*, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2007.
- Lincoln Arsyad, *Strategi Pembangunan Perdesaan Berbasis local*. Penerbit. STIM YKPN, Yogyakarta, 2011.
- Moh. Mahfud MD, dalam Disertasi, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia*, UGM, 1993.
- Mahmudi, *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*, Penerbit, UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2007.

- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 1; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cetakan Kesembilan, KANISIUS, Yogyakarta, 2007.
- Murtir Jaddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah, Kajian Beberapa Perda Tentang Penanaman Modal*, Ctkn. Pertama, UII Press Yogyakarta, 2005.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007
- ,.....*Otonomi Daerah filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, ctk. Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- ,.....*Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, ctk Pertama, FH UII Perss, Yogyakarta, 2007.
- .....*Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit FH UII, Ghalia Indonesia, Yogyakarta, 2002.
- ....., *Hukum Pemerintahan daerah*, Penerbit Nusa Media, Ctkan II, Ujung beru Bandung, 2010.
- Nurcholis Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta : Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007.
- Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah*,Konsorsium Pembaruan Agraria bekerja sama dengan INSIST Press, Yogyakarta, 2000.
- Pierre Andre Cotte,*The Interpretation of Legislation in Canada*,2<sup>nd</sup> Edition,Les Editions Yvon Balais,Inc.,Quebeec,1991.
- Philipus M.Hadjon,et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.
- R.D.H.Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, 1979.
- Riant Nugroho, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa revolusi, Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000.
- R.G.Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.

- Robert B Seidmann at all, *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*, First Published, Kluwer Law International Ltd., London The Hague Boston, 2001.
- Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ctkan I, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Keempat, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1999.
- Syaukani, HR, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2003.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1993,
- Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2p-LIPI, Jakarta, 2001.
- Samuel P.Huntington, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Penerjemah Sahat Simamora, Cetakan Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 1994.
- Syaifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- S.Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, PT.Ichtiar Baru van Hoeve, 1985.
- S.J.Fockema Andrae, *Rechtsgeleerd handwoordenboek*, J.B.Wolters, Groningen/Batavia, 1948.
- Suhartono DKK, *Parlemen Desa Dinamika DPR Kalurahan dan DPRK Gotong Royong*, Penerbit. Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000.
- Sunyoto Usman, *Otonomi Daerah, Desentralisasi, dan Demokratisasi*. Disunting oleh Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian, *Memperkokoh Otonomi Daerah; Kebijakan, Evaluasi dan Saran*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Satjipto R, "Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis", Makalah dalam Seminar "Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia" Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang Tanggal 15-16 April 1998.
- Soetomo. *Strategi-strategi pembangunan Masyarakat*, Pustaka pelajar, Yogyakarta. 2010.

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Diterbit Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

Van Kepmen, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT.Pradya Paramita, Jakarta, 1976.

Van der Pot dan Donner, *Handboek het Nederlandse Staatsrecht*, W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.

World Bank, *World Development Report 1997-The State in a Changing World*, Washington DC, 1997.

Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Keempat, Djambatan, Jakarta, 1960.

Y.W.Sunindhia, *Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.

#### **b. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang pokok-pokok penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah..*

Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.*

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,*

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah.*

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.*

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 Tentang *Desa.*

Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang *Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.*

Perda No.07 Tahun 2002, Tentang *Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa*.

***c. Jurnal-Jurnal***

Attamimi, A. Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia*, disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

Jufrina Rizal, "Tindak Pidana Terhadap Agama dan Kehidupan Beragama: Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum/Perundang-Undangan", Makalah yang disajikan dalam "Debat Publik tentang Rancangan KUHP" Departemen Kehakiman dan HAM Jakarta 21-22 Nopember 2000.

Panduan Praktis: *Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Bekerja Sama Dengan United Nations Development Programme*. Cappler project cetkan pertama, 2008.

Tajuk Rencana, "Undang-Undang Lalu Lintas dan Reaksi-Reaksi Yang Muncul", Kompas Selasa 21/07/1992.

Mahasiswa Gelar Aksi Keprihatinan", Kompas Jumat 27/02/1998, hlm.3. Lihat juga "Aksi Keprihatinan Mahasiswa Berlanjut di Berbagai Kampus", Kompas Rabu 11/03/1998, hlm.3. Lihat juga "Mahasiswa UI Serahkan Dokumen Reformasi Politik, Belasan Ribu Mahasiswa UGM Adakan Aksi Keprihatinan", Kompas Jumat 06/03/1998, hlm.3. Lihat juga "Aksi Keprihatinan Mahasiswa Diwarnai Bentrokan", Kompas Kamis 12/03/1998, hlm.3. Lihat juga "Presiden Soeharto: Mengubah UU Politik Tak Semudah Mengucapkannya", Kompas Selasa 14/04/1998, hlm.3.

**D. Internet**

Muhammad Sapta Murti, *Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan Lainnya*. <http://www.djpp.depkuham.go.id/htn-dan-puu/422-harmonisasi-peraturan-daerah-dengan-peraturan-perundang-undangan-lainnya.html>. diakses pada tanggal 19 Januari 2011.

Toto Sugiarto, *Desentralistik-Demokratik: Sosok Otonomi Daerah Masa Depan*, artikel dalam, <http://basisme1484.wordpress.com/2009/12/10/supremasi-hukum-demokrasi-dan-ham-terhadap-pelaksanaan-otonomi-daerah/>, diakses Tanggal 16/09/2011 Pukul 10.49  
<http://makalah.blogdetik.com/page/25/>, diakses Tanggal 25/02/2012 Pukul 07.14

The People's Government The People's Voice, *Section 4 The International Context: Public Participation in Other Parts in The World*, artikel dalam [http://www.parliament.gov.za/pls/portal30/docs/Folder/Parliamentary\\_Information/Publications/People/chap\\_15.html](http://www.parliament.gov.za/pls/portal30/docs/Folder/Parliamentary_Information/Publications/People/chap_15.html), diakses Tanggal 22/09/2011 Pukul 17.45.



**LAMPIRAN PERDES HASIL DARI PENELITIAN**