

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Otonomi Daerah

Menurut Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, 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

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang digulirkan oleh Pemerintah sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat, pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori areal *division of power* yang membagi kekuasaan negara secara vertikal. Dalam konteks ini, kekuasaan akan terbagi antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di lain pihak, yang secara legal konstitusional tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berbagai kebijakan publik dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik menjadi bagian dari dinamika yang harus direspons dalam kerangka proses demokratisasi, pemberdayaan masyarakat dan kemandirian lokal.³

³Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, UII, Yogyakarta, 2005, hlm. 16.

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara secara informal berada di luar pemerintah pusat. Otonomi daerah merupakan suatu pemerintah daerah yang mempunyai kewenangan sendiri yang keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber-sumber material yang substansial tentang fungsi-fungsi yang berbeda.

Otonomi Daerah adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, yang melekat pada negara kesatuan maupun pada negara federasi. Di negara kesatuan otonomi daerah lebih terbatas dari pada di Negara yang berbentuk federasi. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat seperti hubungan luar negeri, pengadilan, moneter dan keuangan, pertahanan dan keamanan.⁴

Berdasarkan pengertian di atas maka diketahui bahwa dengan otonomi daerah tersebut, terdapat kebebasan yang dimiliki pemerintah daerah memungkinkan untuk membuat inisiatif sendiri, mengelola dan mengoptimalkan sumber daya daerah. Adanya kebebasan untuk berinisiatif merupakan suatu dasar pemberian otonomi daerah, karena dasar pemberian otonomi daerah adalah dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan setempat. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian tersebut adalah wujud kesempatan pemberian yang harus dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, hak dan kewajiban serta kebebasan bagi daerah untuk

⁴ Affan Gaffar, *Paradigma Baru Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2006, hlm. 80.

menyelenggarakan urusan-urusannya sepanjang sanggup untuk melakukannya dan penekanannya lebih bersifat otonomi yang luas.

Otonomi daerah adalah kebebasan untuk mengambil keputusan politik maupun administrasi, dengan tetap menghormati peraturan perundang-undangan. Meskipun dalam otonomi daerah ada kebebasan untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah, tetapi dalam kebutuhan daerah senantiasa disesuaikan dengan kepentingan nasional, ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Syarat otonomi daerah adalah adanya kemampuan daerah dalam hal-hal sebagai berikut:

- a) Menyusun dan melaksanakan kebijaksanaan sendiri
- b) Membuat peraturan sendiri (PERDA) beserta peraturan pelaksanaannya.
- c) Menggali sumber-sumber keuangan sendiri.
- d) Memiliki alat pelaksana baik personil maupun sarana dan prasarannya.⁵

Beberapa prinsip dalam otonomi daerah adalah berikut:

- a. Hak dan Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- b. Kewajiban untuk tetap mengikuti peraturan dan ketentuan dari pemerintahan di atasnya, serta tetap berada dalam satu kerangka pemerintahan nasional.
- c. Kemandirian dalam pengelolaan keuangan baik dari biaya sebagai perlimpahan kewenangan dan pelaksanaan kewajiban, juga terutama kemampuan menggali sumber pembiayaan sendiri.⁶

⁵ J. Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 2004, hlm. 15.

Hak dalam pengertian otonomi adalah adanya kebebasan pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangga, seperti dalam bidang kebijaksanaan, pembiayaan serta perangkat pelaksanaannya. Kewajiban harus mendorong pelaksanaan pemerintah dan pembangunan nasional. Selanjutnya wewenang adalah adanya kekuasaan pemerintah daerah untuk berinisiatif sendiri, menetapkan kebijaksanaan sendiri, perencanaan sendiri serta mengelola keuangan sendiri.

Daerah otonomi adalah wilayah administrasi pemerintahan dan kependudukan yang dikenal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dengan demikian jenjang daerah otonom ada dua bagian, walau titik berat pelaksanaan otonomi daerah dilimpahkan pada pemerintah kabupaten/kota. Adapun daerah provinsi, berotonomi secara terbatas yakni menyangkut koordinasi antar/lintas kabupaten/kota, serta kewenangan pusat yang dilimpahkan pada provinsi, dan kewenangan kabupaten/kota yang belum mampu dilaksanakan maka diambil alih oleh provinsi. Secara konsepsional, jika dicermati berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dengan tidak adanya perubahan struktur daerah otonom, maka memang masih lebih banyak ingin mengatur pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Disisi lain, pemerintah kabupaten/kota yang daerah otonomnya terbentuk hanya berdasarkan kesejahteraan pemerintahan, maka akan sulit untuk berotonomi secara nyata dan bertanggungjawab di masa mendatang.

⁶ Abdul Halim, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1999, hlm. 42.

Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi luas adalah adanya kewenangan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan-kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi maupun kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Otonomi yang bertanggung jawab merupakan perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Secara rinci tujuan pemberian otonomi daerah mengemukakan kesadaran bernegara/berpemerintah yang mendalam kepada rakyat diseluruh tanah air Indonesia. Selain itu untuk melancarkan penyerahan dana dan daya masyarakat di daerah terutama dalam bidang perekonomian.⁷

Tujuan penyelenggaraan otonomi daerah antara lain sebagai berikut:

- a. Memberikan hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- b. Memberikan keleluasaan bagi terbukanya potensi-potensi yang ada di daerah otonom tersebut.
- c. Meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan. Dengan otonomi daerah pengambilan keputusan lebih dekat kepada rakyat yang dilayani. Rentang kendali pemerintahan menjadi lebih dekat, sehingga pemerintahan dapat lebih responsif terhadap kebutuhan, potensi dan kapasitas daerah yang spesifik, dengan begitu diharapkan pelayanan masyarakat akan lebih baik karena dengan otonomi daerah, daerah dapat lebih mengetahui kebutuhan dan prioritas keinginan rakyat di daerahnya.⁸

⁷ Rumajar Jefferson, *Otonomi Daerah: Sketsa. Gagasan dan Pengalaman*, Media Pustaka, Manado, 2006, hlm. 13.

⁸ Philipus M Hadjon, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah di Era Otonomi*, 2005.hlm. 79-80.

Otonomi daerah merupakan suatu wujud demokrasi yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah daerah untuk mengurus sendiri rumah tangganya dengan tetap berpegang kepada peraturan perundangan yang berlaku. Otonomi dijadikan sebagai pembatas besar dan luasnya daerah otonom dan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Daerah otonom adalah batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ada dua tujuan yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu tujuan politik dan tujuan administratif. Tujuan politik akan memposisikan Pemda sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat local dan secara nasional untuk mempercepat terwujudnya *civil society*. Tujuan administratif akan memposisikan Pemda sebagai unit pemerinthan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif dan ekonomis. Pelayanan yang disediakan Pemda kepada masyarakat yang bersifat regulatif (pengaturan) seperti mewajibkan penduduk untuk mempunyai KTP, KK, IMB, dan sebagainya. Bentuk pelayanan lainnya adalah yang bersifat penyediaan *public goods* yaitu barang-barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat seperti jalan, pasar, rumah sakit, terminal dan sebagainya. Apapun barang dan regulasi yang disediakan haruslah menjawab kebutuhan warganya, tanpa itu pemda akan kesulitan dalam memberikan akuntabilitas atas legitimasi yang telah diberikan kepada pemda untuk mengatur dan mengurus masyarakat.⁹

⁹ Rumajar Jefferson, *op cit*, hlm. 14.

Otonomi daerah sebagai kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Asas-asas yang pada awalnya adalah asas sentralisasi dan konsentrasi berubah menjadi asas desentralisasi dan dekonsentrasi, dengan prinsip demokrasi, peran serta, prakarsa dan aspirasi masyarakat sendiri atas dasar pemerataan dan keadilan serta sesuai dengan kondisi, potensi dan keragaman daerah

B. Tinjauan Tentang Desa

Secara historis, desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang penting. Dengan tingkat keragaman yang tinggi, membuat desa merupakan wujud bangsa yang paling konkret.¹⁰ Pengaturan mengenai desa di Indonesia telah ada sejak zaman kolonial. *Inlandshe Gemeente Ordonantie* (IGO) diberlakukan untuk Jawa dan Madura serta *Inlandshe Gemeente Ordonantie voor Buitengewesten* (IGOB) untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Madura.

Pemerintah desa di Pulau Jawa pada waktu itu terdiri dari lurah, *bahoe*, *lebe*, *kabayan* dan *kamitua*, yaitu golongan pendiri desa yang dikepalai oleh lurah. Lapisan ini mendapat keistimewaan dalam penguasaan tanah. Tanah-tanah ini biasanya disebut *bebau* atau desa (tanah jabatan) yang didapat selama menduduki jabatan-jabatan tersebut. Pemerintah desa juga mendapat hak-hak istimewa dari

¹⁰ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. (Jakarta: Rajawali Pers). 2008, hlm. 4

pemerintah kolonial karena tanah perkebunan yang dipakai pemerintah kolonial berasal dari lapisan pemerintah desa ini, selain itu pemerintah desa juga menjadi andalan bagi perekrutan tenaga kerja perkebunan. Hak istimewa yang diperoleh pemerintah desa misalnya seperti tanah yang dikuasainya terbebas dari cultuurdienst (bekerja untuk menanam tanaman ekspor). Untuk menghasilkan uang, para pamong desa tersebut mempekerjakan penduduk desanya untuk mengolah tanah desa miliknya atau dapat juga menyewakan tanah desa kepada orang lain.

Pola penguasaan tanah pada masa penjajahan kolonial ini sesungguhnya berbeda dengan pranata tradisional sebelum Belanda menjejakkan kaki di Indonesia. Kala itu, raja adalah penguasa mutlak atas tanah. Tanah desa pada masa itu merupakan tanah gaji yang diberikan raja untuk dikelola oleh pejabat. Dari hasil bumi tanah tersebut, sebagian hasilnya diberikan kepada kas kerajaan. Pejabat kemudian menyuruh orang untuk mengelola tanah desa. Pengelola tanah desa ini disebut békêl. Dalam perkembangannya, békêl menjadi kepala desa yang bertindak sebagai penghubung antara masyarakat petani dan penguasa. Békêl berhak mendapat $\frac{1}{5}$ (seperlima) bagian dari hasil sawah tanah desa, sementara itu $\frac{2}{5}$ untuk raja dan $\frac{2}{5}$ untuk pejabat.

Seperlima bagian yang diterima békêl inilah yang diduga kuat berubah menjadi tanah desa milik desa. Pengaturan IGO dan IGOB ini milik pemerintah kolonial ini bertahan cukup lama dan baru diganti dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja. Kesamaan antara IGO dan IGOB dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 yakni sama-sama memandang

desa sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum (*volkgemeenschappen*) memiliki hak adat istiadat dan asal usul sehingga nama dan bentuk desa tidak diseragamkan.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, peraturan perundang-undangan mengenai desa diubah dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 mengadakan penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional. Selain itu, administrasi desa dipisahkan dari hak adat istiadat dan hak asal usul. Desa diharuskan mengikuti pola yang baku dan seragam sedangkan hak otonomi untuk mengatur diri sendiri ditiadakan.

Setelah terjadi reformasi, pengaturan mengenai desa diubah dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang secara nyata mengakui otonomi desa dimana otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Selain itu, terjadi perubahan dalam aspek pemerintahan desa. Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa sebagai unsur eksekutif dan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai unsur Legislatif. Pengaturan inilah yang tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Dalam pelaksanaan tugasnya, Kepala Desa bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD.

Pengaturan mengenai desa kembali mengalami perubahan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan mengenai desa di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian ditindaklanjuti oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang

Desa. Dalam hal kewenangan secara prinsipil tidak ada perubahan yang mendasar dalam pengaturan mengenai kewenangan desa. Sama halnya dengan peraturan sebelumnya, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mendefinisikan desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perubahan mendasar tampak dalam aspek sistem pemerintahan baik pemerintahan desa maupun terkait hubungannya dengan hierarkhis pemerintahan di atasnya. Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. Untuk meningkatkan pelayanan di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditegaskan bahwa sekretaris desa akan diisi oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa harus memenuhi beberapa syarat, diantaranya jumlah penduduk, luas wilayah, bagian wilayah kerja, perangkat, serta sarana dan prasarana pemerintahan. Pembentukan desa dapat

berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada. Desa yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung. Sementara itu, disisi lain desa juga dapat diubah statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat.

1. Konsep Otonomi Desa

Widjaja menyatakan bahwa otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah, dan pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.¹¹

Dengan dimulai dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan kuat bagi desa dalam mewujudkan “*Development Community*” dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah tetapi sebaliknya sebagai “*Independent Community*” yaitu desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri. Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri termasuk bidang sosial, politik dan ekonomi. Adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik.

¹¹ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. (Jakarta: Rajawali Pers). 2000, hlm. 165

Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah propinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Desa atau nama lainnya, yang 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 Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat. Pengakuan otonomi di desa, Taliziduhu Ndraha menjelaskan sebagai berikut :

- a. Otonomi desa diklasifikasikan, diakui, dipenuhi, dipercaya dan dilindungi oleh pemerintah, sehingga ketergantungan masyarakat desa kepada “kemurahan hati” pemerintah dapat semakin berkurang.
- b. Posisi dan peran pemerintahan desa dipulihkan, dikembalikan seperti sediakala atau dikembangkan sehingga mampu mengantisipasi masa depan.

Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada desa.

Hal yang harus diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Olehkarena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹²

2. Pemerintahan Desa

Menurut Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.

¹² H.A.W Widjaja, *Op, Cit.*, hlm. 166

Menurut Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menyatakan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Menurut Pasal 202 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa. Kepala Desa adalah pemimpin pemerintah desa, sedangkan perangkat desa adalah unsur pemerintah desa yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana teknis, dan unsur wilayah. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya.

Pasal 18 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menyebutkan bahwa kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.

Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menyebutkan bahwa Kewenangan Desa meliputi:

- a. Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. Kewenangan lokal berskala desa;
- c. Kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; dan
- d. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan pemerintah desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggungjawab pada BPD dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada bupati. Pemerintah Desa dalam menjalankan tugas dan fungsinya menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi. Sedangkan dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya, Kepala Desa:

- a. Bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD
- b. Menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati tembusan Camat.

Kepala Desa dalam menjalankan tugas dan kewajibannya sebagai penanggungjawab utama dalam bidang pembangunan dapat dibantu lembaga kemasyarakatan yang ada di desa. Sedangkan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, sekretaris desa, kepala seksi, dan kepala dusun berada di bawah serta bertanggungjawab kepada Kepala Desa, sedang kepala urusan berada di bawah dan bertanggungjawab kepada sekretaris desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, memberikan definisi 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.

Tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dapat dirumuskan dari berbagai segi, yaitu:

- 1) Dari segi politis bertujuan untuk menjaga tetap tegak dan utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang dikonstruksikan dalam sistem pemerintahan yang memberi peluang turut sertanya rakyat dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.
- 2) Dari segi formal dan konstitusional yang bertujuan untuk melaksanakan ketentuan dan amanat Undang-Undang Dasar 1945 dan Perundangan yang mengatur mengenai Desa.
- 3) Dari segi operasional yang bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di desa, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat.
- 4) Dari segi administrasi pemerintahan, yang bertujuan untuk lebih memperlancar dan menertibkan tata pemerintahan agar dapat terselenggara secara efektif, efisien dan produktif dengan menerapkan prinsip-prinsip *rule of law* dan demokrasi.

Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada Bupati dengan tembusan Camat. Sedangkan perangkat Desa dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada Kepala Desa. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa dan perangkat Desa berkewajiban melaksanakan koordinasi atas segala pemerintahan desa, mengadakan pengawasan, dan mempertanggung jawabkan pelaksanaan tugas masing-masing

secara berjenjang. Apabila terjadi kekosongan perangkat desa, maka Kepala Desa atas persetujuan BPD mengangkat pejabat perangkat desa.

Menurut Pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa:

- (1) Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang:
 - a. Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
 - b. Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
 - c. Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
 - d. Menetapkan Peraturan Desa;
 - e. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
 - f. Membina kehidupan masyarakat Desa;
 - g. Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
 - h. Membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
 - i. Mengembangkan sumber pendapatan Desa;
 - j. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
 - k. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
 - l. Memanfaatkan teknologi tepat guna;
 - m. Mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
 - n. Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - o. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak:
 - a. Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
 - b. Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
 - c. Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
 - d. Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
 - e. Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.

- (4) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berkewajiban:
- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
 - b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
 - c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
 - d. menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
 - e. melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
 - f. melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
 - g. menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
 - h. menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
 - i. mengelola Keuangan dan Aset Desa;
 - j. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
 - k. menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
 - l. mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
 - m. membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
 - n. memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
 - o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
 - p. memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

C. Sumber Pendapatan Desa

Pembangunan pedesaan telah dilakukan sejak dari dahulu hingga sekarang, tetapi hasilnya belum memuaskan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan. Pembangunan pedesaan sudah sewajarnya dilihat sebagai upaya mempercepat pembangunan pedesaan melalui penyediaan sarana dan prasarana untuk memberdayakan masyarakat, dan upaya mempercepat pembangunan

ekonomi daerah yang efektif dan kokoh. Pembangunan pedesaan bersifat multiaspek oleh karena itu perlu keterkaitan dengan sektor-sektor di luar pedesaan. Menurut Rahardjo Adisasmita tujuan pembangunan pedesaan jangka panjang adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan secara langsung melalui peningkatan kesempatan kerja, kesempatan berusaha dan pendapatan berdasarkan bina lingkungan, bina usaha dan bina manusia, dan secara tidak langsung adalah meletakkan dasar-dasar yang kokoh bagi pembangunan nasional. Sehingga harus disadari bahwa hakekat dari pembangunan nasional secara komprehensif adalah dengan meletakkan pondasi atau penopang yang kokoh pada pembangunan di tingkat desa.¹³

Agar pembangunan desa dapat terlaksana dengan baik, tentunya harus didukung dari segi pendanaan berupa sumber pendapatan yang memadai. Sumber-sumber pendapatan desa menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 terdiri atas:

- a. Pendapatan asli desa, terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah.
- b. Bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% untuk desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi desa.
- c. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa.

¹³ Rahardjo Adisasmita, *Membangun Desa Partisipatif*. (Yogyakarta: Graha Ilmu). 2006. hlm. 22

- d. Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan.
- e. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

Sebagai salah satu sumber pendapatan desa, hasil kekayaan desa diperoleh dari tanah kas desa, pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan yang dikelola oleh desa, dan lain-lain kekayaan milik desa. Disamping itu, untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat, desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa. Pendirian Badan Usaha Milik Desa ini harus disesuaikan dengan potensi dan kebutuhan desa. Pembentukan Badan Usaha Milik Desa ditetapkan dengan Peraturan Desa yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Desa juga dapat mengadakan kerjasama untuk kepentingan desa, dan untuk kerjasama dengan pihak ketiga dapat dibentuk badan kerjasama desa. Dalam pembangunan kawasan pedesaan yang dilakukan oleh kabupaten dan/atau pihak ketiga harus mengikutsertakan pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan memperhatikan kepentingan masyarakat desa, kewenangan desa, kelancaran pelaksanaan investasi, kelestarian lingkungan hidup, keserasian kepentingan antar kawasan, dan kepentingan umum.

Berdasarkan hak otonominya, desa berhak mengelola keuangan desa secara mandiri. Baik mengelola sumber-sumber pendapatan maupun mengelola pembelanjaan anggaran. Akan tetapi, pada kenyataannya sangat banyak desa yang belum dapat memanfaatkan keistimewaannya tersebut. Ketergantungan dana dari pemerintah pusat maupun daerah masih sangat kuat. Desa belum dapat

mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan desa dengan berbasis pada kekayaan dan potensi desa setempat.

Kondisi keuangan dan perekonomian desa yang masih tertinggal tersebut dikarenakan akses keuangan untuk sektor pedesaan dan terutama masyarakat miskin pedesaan di Indonesia masih sangat terbatas. Masyarakat desa umumnya tidak memiliki akses terhadap lembaga perbankan konvensional, sehingga masyarakat terpaksa berhubungan dengan lembaga jasa keuangan informal seperti rentenir dengan tingkat bunga yang irrasional karena terlalu tinggi dan mengikat. Pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebenarnya sudah berusaha memperluas lembaga keuangan mikro ke daerah pedesaan, namun survey yang dilakukan Bank Rakyat Indonesia (BRI) menunjukkan bahwa dua pertiga rumah tangga desa masih kekurangan akses atas jasa keuangan resmi atau tak resmi. Diantara rumah tangga tanpa usaha yang dapat bertahan hidup, 62% tidak mempunyai rekening tabungan, dan 68% tidak mengambil kredit dari lembaga keuangan manapun, sedangkan 52% rumah tangga dengan usaha yang dapat bertahan hidup tidak mengambil kredit dari lembaga keuangan.¹⁴

Usaha untuk merangsang pertumbuhan ekonomi desa sesungguhnya telah dilakukan sejak lama di Indonesia, bahkan sejarah keuangan mikro Indonesia sudah berusia lebih dari 100 tahun. Jika diperhatikan dalam makalah-makalah yang diterbitkan secara internasional, Indonesia selalu dijadikan contoh dalam penyaluran bantuan keuangan mikro komersial. Lembaga keuangan mikro itu misalnya seperti koperasi, BRI dengan Sistem Unit Desa-nya, Bank Perkreditan

¹⁴ Rewa Misra, *Kasus Lembaga Perkreditan Desa Muntigunung: Kepemilikan Desa Sebagai Sebuah Model Jangkauan Terpencil dari Jasa Keuangan*. www.fordfoundation.com, diakses 2 Juni 2013

Rakyat (BPR), dan sejumlah Lembaga Dana Kredit Pedesaan (LDKP) yang hampir ada di semua provinsi. Yang menarik, di Indonesia lembaga keuangan mikro dimiliki oleh pemerintah, hal ini merupakan sesuatu yang tidak umum, sebab pada negara-negara lain, lembaga keuangan mikro mayoritas dimiliki oleh swasta. Lembaga keuangan mikro ini berperan penting dalam perkembangan perekonomian di desa, hal ini dapat dilihat dari penelitian bank dunia yang menunjukkan bahwa *micro finance* (kredit mikro) bisa menjadi alat yang sangat kuat untuk mengatasi kemiskinan di pedesaan namun dengan catatan, lembaga keuangan mikro tersebut dapat menyalurkan dana pada masyarakat pedesaan dengan bunga rendah dan didukung dengan peran pemerintah dalam menjaga stabilitas ekonomi agar tetap kondusif.¹⁵

Menurut Steffen Jansen untuk mendukung perkembangan ekonomi pedesaan, perlu dilakukan beberapa perbaikan dalam beberapa aspek, diantaranya:¹⁶

- a. Adanya peraturan yang memadai mengenai micro finance agar lebih banyak lagi bank-bank yang bermain dalam kredit pedesaan.
- b. Pengawasan bagi lembaga keuangan mikro yang menghimpun dana dari masyarakat agar menciptakan kepercayaan konsumen terhadap lembaga keuangan mikro.
- c. Dukungan dana dari luar lembaga keuangan mikro, misalnya dari Bank Indonesia atau Bank Dunia.

¹⁵ Steffen Jansen, *Pengembangan Keuangan Mikro Pedesaan Nusa Tenggara Barat*. Makalah. Disampaikan pada Sarasehan Nasional Menggagas Desa Masa Depan, pada tanggal 3-4 Juli 2006 di Jakarta. 2006, hlm. 1-3

¹⁶ Steffen Jansen, *Op, Cit.*, hlm. 5

D. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa)

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa, yang dimaksud dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa, dan ditetapkan dengan peraturan desa. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa ini terdiri atas:

1. Pendapatan Desa

Meliputi semua penerimaan uang melalui rekening desa yang merupakan hak desa dalam 1 tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa. Pendapatan Desa terdiri dari pendapatan asli desa, bagi hasil pajak kabupaten/kota, bagian dari retribusi kabupaten/kota, alokasi dana desa, bantuan keuangan dari pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan desa lainnya, hibah, sumbangan pihak ketiga.

2. Belanja Desa

Meliputi semua pengeluaran dari rekening desa yang merupakan kewajiban desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh desa. Belanja Desa ini terdiri dari Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung. Belanja Langsung terdiri dari Belanja Pegawai, Barang dan Jasa, serta Modal. Sedangkan Belanja Tidak Langsung terdiri dari Belanja Pegawai/Penghasilan Tetap, Subsidi, Hibah, Bantuan Sosial, Bantuan Keuangan, dan Belanja Tidak Terduga.

3. Pembiayaan

Meliputi semua 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 ini terdiri atas Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan. Penerimaan Pembiayaan terdiri dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya, Pencairan Dana Cadangan, Hasil Penjualan Kekayaan Desa yang Dipisahkan, dan Penerimaan Pinjaman. Sedangkan Pengeluaran Pembiayaan terdiri dari Pembentukan Dana Cadangan, Penyertaan Modal, dan Pembayaran Utang.

Rancangan APB Desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. Kepala Desa bersama BPD menetapkan APB Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa. Pedoman penyusunan APB Desa, perubahan APB Desa, perhitungan APB Desa, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APB Desa ditetapkan melalui Peraturan Bupati/Walikota.

Salah satu unsur penting dalam keuangan desa adalah Alokasi Dana Desa (ADD). Alokasi Dana Desa berasal dari APBD Kabupaten/Kota yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10 % (sepuluh persen). Karena begitu pentingnya, pengelolaan Alokasi Dana Desa ini merupakan satu kesatuan dengan pengelolaan keuangan desa. Keberadaan Alokasi Dana Desa ini tidak terlepas dari beberapa tujuan strategis yang diembannya. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tujuan Alokasi Dana Desa adalah:

- a. Menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan

- b. Meningkatkan perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat desa dan pemberdayaan masyarakat
- c. Meningkatkan pembangunan infrastruktur perdesaan
- d. Meningkatkan pengamalan nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan peningkatan sosial
- e. Meningkatkan ketrentaman dan ketertiban masyarakat
- f. Meningkatkan pelayanan pada masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat
- g. Mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong royong masyarakat
- h. Meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa melalui Badan Usaha Milik Desa

Menurut Maryunani, kemandirian suatu desa akan tergambar melalui semakin kecilnya Alokasi Dana Desa yang mengalir ke desa. Tolak ukurnya adalah semakin desa itu mandiri maka desa akan semakin tidak memerlukan bantuan dari luar. Disisi lain, bagi desa yang tingkat kemandirian perekonomiannya rendah, Alokasi Dana Desa dapat menjamin kepastian sumber-sumber pendanaan untuk pembangunan desa sehingga ke depan diharapkan frekuensi tuntutan pemerintah desa kepada pemerintah kabupaten tentang Alokasi Dana Desa semakin berkurang dan intensitas kegiatan ekonomi produktif masyarakat desa bisa meningkat bersamaan dengan meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yang antara lain diwujudkan melalui pelunasan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), retribusi, dan pajak lainnya.¹⁷

¹⁷ Maryunani, Perspektif Pengelolaan Keuangan dan Ekonomi Desa". Makalah. Disampaikan pada Sarasehan Nasional Menggagas Desa Masa Depan, pada tanggal 3-4 Juli 2006 di Jakarta. 2006. hlm. 4