

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Desentralisasi

2.1.1 Definisi Desentralisasi

Desentralisasi secara umum mencakup hal-hal berikut, yaitu distribusi kewenangan dari pusat ke daerah dan devolusi kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Distribusi kewenangan mencakup dekonsentrasi dan delegasi kewenangan. Dekonsentrasi adalah pemberian kewenangan ke organ pemerintah pusat di daerah, sedangkan delegasi kewenangan adalah delegasi kewenangan dari pemerintah pusat ke organ lokal. Sebaliknya devolusi kewenangan berarti perpindahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah yang disertai dengan realokasi sumber penerimaan dan pembiayaan.

Dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, “Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”. Sedangkan Asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

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

Daerah Otonom yang selanjutnya disebut daerah 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.

Dalam *Encyclopedia of the Social Sciences* disebutkan bahwa, “*the of decentralization denotes the transference of authority, legislative, judicial or administrative, from higher level of government to a lower*”. Artinya desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif, atau administratif.¹

Desentralisasi juga diartikan sebagai suatu sistem dalam bidang pemerintahan yang merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam system sentralisasi, kewenangan pemerintah, baik di pusat maupun di daerah dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Pelimpahan

¹ Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, Bandar Lampung : Indepth Publishing, 2012, hlm. 16.

kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi.²

Menurut Rondinelli, desentralisasi dalam arti luas mencakup setiap penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat, baik kepada pemerintah daerah maupun kepada pejabat pemerintah pusat yang ditugaskan di daerah. Dalam hal kewenangan tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah, konsep tersebut dikenal dengan devolusi, adapun sebuah kewenangan dilimpahkan kepada pejabat-pejabat pusat yang ditugaskan di daerah, hal tersebut dikenal dengan konsep dekonsentrasi.

Rondinelli menyatakan lebih jauh lagi bahwa desentralisasi merupakan pemindahan wewenang perencanaan, pembuatan keputusan, dan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi lapangannya, unit-unit pemerintah daerah, pemerintah daerah, dan non pemerintah daerah.

Sementara secara substansi, tiga fokus desentralisasi, yakni pembentukan/perluasan lembaga-lembaga demokrasi, distribusi sumber daya financial, serta keterlibatan para lembaga di luar pemerintah terkait urusan pelayanan public dari sisi legalnya. Kemudian secara khusus, desentralisasi merupakan segala tindakan formal pemerintah pusat untuk memberikan kekuasaan politik administrasi kepada para pihak dan institusi di daerah. Konsep konvensional desentralisasi dari perspektif administrasi publik mengarah pada hubungan antar susunan pemerintahan atau desentralisasi politik, yaitu pemberian

² Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2002, hlm. 66.

kekuasaan dan tanggung jawab pada pemerintah daerah sebagai pelaksana dari otonomi lokal yang dipilih secara demokratis.³

2.1.2 Alasan dan Tujuan Desentralisasi

Maryanov, melihat beberapa alasan mengapa Indonesia harus menganut desentralisasi adalah adanya landasan konstitusional yang kuat dalam Pasal 18 UUD 1945 untuk melaksanakan desentralisasi. Landasan konstitusional ini juga menjadi suatu momentum dalam penguatan demokrasi ditingkat lokal dengan anggapan bahwa desentralisasi berkaitan erat dengan demokratisasi.

Sesuai dengan dinamikan pemerintahan daerah, maka sistem desentralisasi dari waktu ke waktu juga mengalami perubahan sesuai dengan tuntutan untuk lebih efisien dan efektifnya pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.

Alasan dianutnya desentralisasi adalah sebagai berikut :

1. Dilihat dari sudut politik sebagai pendelegasian kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut tehnik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Upaya yang dianggap lebih utama untuk diurus

³ Rudy, *op., cit.*, hlm. 16-17.

oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat di tangan pusat tetap diurus oleh Pemerintah Pusat.

4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan pada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena Pemerintah Daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.⁴

Dilain pihak, Sarundajang lebih menekankan pada faktor-faktor keragaman yang menjadi pendorong perlunya desentralisasi dalam konteks Pemerintah Daerah di Indonesia, yakni dari aspek geografi, dimana Indonesia terdiri dari 17.505 pulau, 6044 diantaranya dihuni manusia. Luas keseluruhan Indonesia 5.176.800 kilometer persegi. Terdiri atas 1.904.640 kilometer persegi daratan dan 3.272.160 kilometer persegi lautan perairan. Adapun jarak terpanjang kurang lebih 5000 kilometer dan lebar kurang lebih 1900 kilometer. Keadaan geografi yang sedemikian ini tentu membawa dampak terhadap komunikasi dan lain-lain. Ditinjau dari jumlah penduduk, penduduk Indonesia adalah nomor 4 terbesar di dunia. Dibidang kebudayaan, Indonesia sangat heterogen. Setiap daerah memiliki budaya setempat sekaligus sebagai kristalisasi sikap nilai, tradisi yang kemudian menjelma ke dalam bahasa daerah, tingkah laku dan lain-lain. Tingkat dan kegiatan ekonomi yang berbeda-beda antara satu dengan yang lainnya. Ada daerah yang mempunyai potensi ekonomi yang tinggi, sedangkan yang lain sangat

⁴ Rudy, *op., cit.*, hlm. 20-21.

rendah. Selain yang sangat penting diperhitungkan adalah dari latar belakang sejarah.⁵

Sedangkan konsepsi dasar desentralisasi bertujuan untuk mendorong terciptanya *political equality*, *local accountability*, dan *local responsiveness*, *citizen participation*.

Political equality, mencakup bagaimana desentralisasi mampu menjadi dorongan relasi kerja antar berbagai tingkat lembaga pemerintahan yang mengarah kepada terciptanya *check and balances*, sekaligus membuka ruang bagi masyarakat, termasuk perempuan dan kelompok marginal lainnya, untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal.

Local accountability, menyangkut relasi antara desentralisasi dengan peprwujudan transparansi pemerintahan, peningkatan akses informasi bagi warga, serta mekanisme akuntabilitas pemerintah daerah atas kerja-kerja yang sudah dilakukan dalam rangka mewujudkan tata-pemerintahan yang efektif.

Local responsiveness, mencakup bagaimana desentralisasi memberi tanggapan dan kontribusi terhadap, pemenuhan pelayanan publik (kesehatan, pendidikan, dan sebagainya); adanya akselerasi pembangunan social ekonomi untuk pemenuhan hak-hak dasar (termasuk lingkungan hidup yang sehat); pengaturan alokasi sumber daya pembangunan yang dapat memenuhi perasaan keadilan; serta jaminan keamanan dan perlindungan Hak Asasi Manusia bagi masyarakat.

⁵ Sarundajang, *op., cit.*, hlm. 54.

Citizen Participation, mencakup bagaimana desentralisasi memberikan ruang bagi keterlibatan masyarakat lokal dalam pembuatan kebijakan daerah. Tujuan ini juga berhubungan dengan pelaksanaan dan konsolidasi demokrasi.

Keempat tujuan ini saling berkaitan satu sama lain, adapun prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut, dalam konteks Indonesia adalah pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*); memiliki pendapatan daerah (PAD) sendiri (*local own income*); memiliki badan perwakilan (*local representative body*) yang mampu mengontrol eksekutif daerah; dan adanya kepala daerah yang dipilih sendiri oleh masyarakat daerah melalui suatu pemilihan umum.⁶

Menurut Koirudin, kebijakan desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah di negara-negara yang bersifat demokratis, sedikitnya memiliki dua pokok manfaat yaitu :

1. Manfaat politis yang ditunjukkan untuk menyalurkan partisipasi politik masyarakat daerah sekaligus dalam rangka memperkuat stabilitas politik secara nasional.
2. Manfaat administratif dan ekonomis yaitu untuk meyakinkan bahwa pembangunan telah dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.⁷

⁶ Rudy, *op., cit.*, hlm. 23-24.

⁷ Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Malang : Averroes Press, 2005, hlm. 10.

2.1.3 Bentuk-Bentuk Desentralisasi

Koesoemaatmadja menyatakan, desentralisasi lazim dibagi dalam dua macam. Pertama, dekonsentrasi (*deconcentratie*) atau *ambtelijke decentraliasatie*, adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan Negara tingkat atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Dalam desentralisasi semacam ini rakyat tidak diikutsertakan. Kedua, desentralisasi ketanegaraan (*staatskundige decentralisatie*) atau desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en bestuurende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan mempergunakan perwakilan ikut serta dalam pemerintahan.⁸

Amrah Muslimin mengartikan desentralisasi dengan membaginya menjadi 3 (tiga) macam yaitu :

1. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.
2. Desentralisasi Fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan yang mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu.

⁸ RDH. Koesoemaatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung : Bina Cipta, 1979, hlm. 46.

3. Desentralisasi Kebudayaan (*culture decentralisatie*) memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan lain-lain).⁹

2.2 Keuangan Negara/Daerah

2.2.1 Pengertian dan Pengaturan Keuangan Negara/Daerah

Menurut van der Kemp, Keuangan Negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, segala sesuatu yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.

Menurut Goedhard, Keuangan Negara merupakan keseluruhan Undang-Undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.¹⁰

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

⁹ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung : Alumni, 1986, hlm. 43.

¹⁰ Yuswanto, *Hukum Keuangan Negara*, Bandar Lampung : Justice Publisher, 2014, hlm. 2.

Pengertian keuangan Negara dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang sangat singkat diatur dalam satu pasal, yaitu Pasal 23 Bab VIII tentang Hal Keuangan menjadi titik awal (*starting point*) pengaturan hukum keuangan Negara di Indonesia. Dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 (pra-perubahan), konsepsi keuangan Negara memberikan pemahaman filosofis yang tinggi terhadap kedudukan keuangan Negara yang ditentukan APBN sebagai bentuk kedaulatan. Di dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan yaitu, “Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu. Di dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut memiliki hak *begrooting* DPR, dimana dinyatakan dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat dari kedudukan pemerintah. Dengan demikian, secara filosofi-yuridis, ini tanda kedaulatan rakyat.¹¹

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Penerimaan Negara adalah uang yang masuk ke kas Negara. Pengeluaran Negara adalah uang yang keluar dari kas Negara. Sedangkan penerimaan Daerah adalah

¹¹ A.K. Pringgodigdo, *Tiga Undang-Undang Dasar*, cet. 4, Jakarta : Pembangunan, 1974, hlm. 79.

uang yang masuk ke kas daerah. Pengeluaran Daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah. Pendapatan Negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Belanja Negara adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.

Pendapatan Daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Sedangkan Belanja Daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun anggaran berikutnya.

Dari pengertian tersebut dapat diartikan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga termasuk lingkup keuangan Negara. Dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD. Sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Merujuk kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pasal 1 angka 1 menegaskan, bahwa perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang menegaskan pengertian pengelolaan keuangan Negara, dan tanggung jawab keuangan Negara, serta

penegasan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai satu-satunya pemeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara.¹²

Dibidang penyelenggaraan keuangan daerah, kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaan tersebut, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah.

Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan ini, didasarkan atas prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang.

Dari uraian diatas dapat diimpulkan pengaturan mengenai Keuangan Negara/Daerah antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.¹³

2.2.2 Sumber-Sumber Penerimaan Daerah

Penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan dan pembiayaan. Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui

¹² Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta : Sinar Grafika, 2012 hlm. 23.

¹³ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung : Universitas Lampung, 2009, hlm.73-74.

sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. Pembiayaan adalah 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. Jadi yang dinamakan penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah.¹⁴

Untuk mengurus rumah tangga daerah sebaik-baiknya, maka daerah memerlukan sumber-sumber keuangan untuk pembiayaan pembangunan yang sangat besar. Salah satu sumber keuangan tersebut berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang menurut Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, jo Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan menggariskan bahwa Sumber Pendapatan Asli Daerah adalah :

(1) Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu :

- a. Pajak daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
- d. Lain-lain PAD yang sah.

(2) Lain-lain PAD yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, meliputi :

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b. Jasa giro;
- c. Pendapatan bunga;
- d. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan

¹⁴ Nurmayani., *Op., cit.*, hlm.74.

- e. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa.

Pendapatan daerah sebagai sumber penerimaan daerah sendiri perlu terus ditingkatkan agar dapat menanggung sebagian beban belanja yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan pembangunan yang setiap tahun meningkat sehingga kemandirian otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab dapat dilaksanakan.

Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disingkat PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁵

2.3 Otonomi Desa

Widjaja menyatakan, bahwa Otonomi Desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.¹⁶

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, memberikan landasan kuat bagi desa dalam mewujudkan “*Development*

¹⁵ *Ibid*, hlm. 75.

¹⁶ A.W. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh*, Jakarta : Rajawali Pers, 2008, hlm 165.

Community” dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah tetapi sebaliknya sebagai “*Independen 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.

Bagi desa, otonomi yang dimiliki desa berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah Provinsi maupun daerah Kabupaten/Kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan usul-usul dan adat istiadat masyarakatnya selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Desa atau disebut dengan nama lainnya, yang selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional berada di Daerah Kabupaten. Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.¹⁷

Pengakuan otonomi 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 sedia kala atau dikembangkan sehingga mampu mengantisipasi masa depan.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 167.

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.¹⁸

Harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karena 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.¹⁹

2.4 Desa dan Pemerintahan Desa

2.4.1 Pengertian Desa

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, menyatakan bahwa desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama

¹⁸ Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Jakarta : Bina Aksara, 1981, hlm. 12.

¹⁹ A.W. Widjaja., *Op., Cit.*, hlm. 166.

lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian Desa juga terdapat dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Dalam Pasal 1 angka 43 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai 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.²⁰

Desa dari segi geografis adalah suatu hasil dari perwujudan antara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu wujud atau penampakan di muka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografi, sosial ekonomis, politis dan kultural yang saling berinteraksi antar unsur tersebut dan juga dalam hubungannya dengan daerah lain.²¹

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial masyarakat setempat. Pembentukan desa dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Undang-undang mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk mengurus urusan pemerintahannya. Dengan demikian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak-hak usul desa urusan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan kepada desa, tugas pembantuan dari Pemerintahan dan Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan lainnya yang oleh pengaturan perundang-undangan yang diserahkan kepada desa.

Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah Kabupaten/Kota, dan desa bukanlah merupakan bagian dari

²⁰ Nurmayani., *Op., Cit.*, hlm. 92.

²¹ Sadu Wasistiono dan M. Irawan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung : Fokus Media, 2006, hlm. 8.

perangkat daerah. Berbeda dengan Kelurahan, desa memiliki hak mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah desa dapat ditingkatkan statusnya menjadi kelurahan.

Desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut pengadilan. Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan asli desa, bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah, bantuan keuangan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan dan hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.²²

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yaitu mengenai hak dan kewajiban Desa.

Maka dalam hal ini, Desa berhak :

- a. Mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak usul, adat istiadat, dan nilai social budaya masyarakat Desa;
- b. Menetapkan dan mengelola kelembagaan Desa; dan
- c. Mendapatkan sumber pendapatan.

Dan Desa berkewajiban :

- a. Melindungi dan menjaga persatuan, kesatuan, serta kerukunan masyarakat Desa dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

²² Nurmayani., *Op., Cit.*, hlm. 93.

- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat Desa;
- c. Mengembangkan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- d. Memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat Desa.

Kemudian, pada Pasal 68 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, menyebutkan hak dan kewajiban Masyarakat Desa.

Masyarakat Desa berhak :

- a. Meminta dan mendapatkan informasi dari Pemerintah Desa serta mengawasi kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa;
- b. Memperoleh pelayanan yang sama dan adil;
- c. Menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat lisan atau tertulis secara bertanggung jawab tentang kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa;
- d. Memilih, dipilih, dan/atau ditetapkan menjadi :
 - 1. Kepala Desa;
 - 2. Perangkat Desa;
 - 3. Anggota Badan Permusyawaratan Desa; atau
 - 4. Anggota lembaga kemasyarakatan Desa.
- e. Mendapatkan mengayoman dan perlindungan dari gangguan ketentraman dan ketertiban di Desa.

Dan, masyarakat Desa berkewajiban :

- a. Membangun diri dan memelihara lingkungan desa;

- b. Mendorong terciptanya kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa yang baik;
- c. Mendorong terciptanya situasi yang aman, nyaman, dan tentram di Desa;
- d. Memelihara dan mengembangkan nilai permusyawaratan, permufakatan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan di Desa; dan
- e. Berpartisipasi dalam berbagai kegiatan di Desa.

Demi tercapainya keselarasan mengenai hak dan kewajiban Desa dan masyarakat maka diperlukan Peraturan Desa. Berdasarkan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, jenis Peraturan Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa. Peraturan sebagaimana dimaksud dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permasyarakatan Desa.

Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa. Dan masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa. Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh Sekretaris Desa. Dalam pelaksanaan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014, Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya.

2.4.2 Pemerintahan Desa

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pemerintahan Desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa. Sedangkan yang dimaksud Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014).

Kemudian Badan Permusyawaratan desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan secara demokratis (Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014).

A. Kepala Desa

Kepala desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Dalam melaksanakan tugasnya, wewenang Kepala Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, yaitu:

- a. Memimpin, penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
- c. Memegang kekuasaan dan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;

- d. Menetapkan Peraturan Desa;
- e. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f. Membina kehidupan masyarakat Desa;
- g. Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- h. Membina dan meningkatkan prekonomian Desa serta mengintegrasikan agar mencapai prekonomian 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; dan
- o. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, dalam melaksanakan tugasnya, kepala desa berhak:

- a. Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintahan 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.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk Desa. Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan, pungutan suara, dan penetapan.

Calon Kepala Desa terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah penerbitan keputusan Bupati/Walikota, sebelum memangku jabatannya, Kepala Desa terpilih bersumpah/berjanji (Pasal 38 ayat (1) dan ayat (2)).

Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan kepada Bupati/Walikota.²³

Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Kepala desa menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut (Pasal 39 ayat (1) dan (2)).

Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, Kepala desa Berhenti apabila:

- a. Meninggal dunia;
- b. Permintaan sendiri;

²³ Nurmayani., *Op. Cit.*, hlm. 102.

c. Diberhentikan.

Diberhentikan sebagaimana dimaksud, dikarenakan berakhir masa jabatannya, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan, tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Desa, melanggar larangan sebagai Kepala Desa dan melanggar peraturan perundang-undangan dan atau norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Pemberhentian Kepala Desa ditetapkan oleh Bupati/Walikota. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian Kepala Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah.

B. Perangkat Desa

Pemerintah Desa dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa. Dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Perangkat Desa terdiri atas:

- a. Sekretariat Desa;
- b. Pelaksana Kewilayahan; dan
- c. Pelaksana teknis.

Unsur Sekretariat Desa, terdiri dari :

1. Sekretaris Desa;
2. Kepala-Kepala Urusan

Jumlah Kepala Urusan terdiri dari 5 (lima), yaitu Kepala Urusan Pemerintahan, Kepala Urusan Pembangunan, Kepala Urusan

Kesejahteraan Rakyat, Kepala Urusan Keuangan, dan Kepala Urusan Umum.

Unsur Pelaksana Teknis Lapangan, terdiri dari:

1. Kepala Seksi Pamong Tani;
2. Kepala Seksi Keamanan.

Jumlah Kepala Seksi Teknis Lapangan menyesuaikan, kemudian jumlah Kepala Dusun paling sedikit 2 (dua) Dusun dan sebanyak-banyaknya menyesuaikan.

Sedangkan unsur wilayah terdiri dari kepala-kepala dusun.²⁴

Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 diangkat dari warga Desa yang memenuhi persyaratan.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Perangkat Desa dilarang :

- a. Merugikan kepentingan umum;
- b. Membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
- c. Menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;
- d. Melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
- e. Melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa;

²⁴ Nurmayani., *O.p., Cit.*, hlm. 103.

- f. Melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- g. Menjadi pengurus partai politik;
- h. Menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;
- i. Merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat RI, Dewan Perwakilan Daerah RI, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
- j. Ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan Kepala Daerah;
- k. Melanggar sumpah/janji jabatan;
- l. Meninggalkan tugas selama 60 (enam puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 53 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menjelaskan, Perangkat Desa berhenti karena:

- a. Meninggal dunia;
- b. Permintaan sendiri;
- c. Diberhentikan

Perangkat Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud, dikarenakan usia telah genap 60 (enam puluh) tahun, berhalangan tetap, tidak lagi memenuhi syarat sebagai Perangkat Desa, atau

melanggar larangan sebagai Perangkat Desa dan peraturan perundang-undangan atau norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Pemberhentian Perangkat Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati/Walikota. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian Perangkat Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah.

C. Badan Permusyawaratan Desa

Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan secara demokratis. Hal ini juga dijelaskan pada Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa dapat dilihat pada Pasal 56, 58 dan 59 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yaitu:

- a. Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji. Anggota Badan Permusyawaratan Desa dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut (Pasal 56).

- b. Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan jumlah gasal, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (Sembilan) orang, dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan Keuangan Desa (Pasal 58 ayat (1)).
- c. Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa terdiri atas 1 (satu) orang ketua, 1 (satu) orang wakil ketua, dan 1 (satu) orang sekretaris. Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa secara langsung (Pasal 59).

Fungsi Badan Permusyawaratan Desa itu sendiri yang disebutkan pada Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yaitu :

- a. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Akan tetapi dalam kerangka sebagai penyelenggara pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai 3 (tiga) fungsi pokok, yaitu :

- a. Fungsi Legislasi, yaitu pembuatan peraturan desa bersama Kepala Desa. Peraturan Desa yang dibuat itu terkait dengan kepentingan, kebutuhan, harapan serta ketertiban seluruh warga masyarakat baik dalam perencanaan maupun pelaksanaannya

- b. Fungsi Anggaran, yaitu menyusun rencana keuangan tahunan pemerintahan Desa yang dibahas dan disetujui oleh Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa, ditetapkan dengan Peraturan Desa.
- c. Fungsi Pengawasan, yaitu Badan Permusyawaratan Desa mengadakan pengamatan dan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa serta pelaksanaan berbagai peraturan/ketentuan hukum lainnya.²⁵

Menurut Pasal 61 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, hak Badan Permusyawaratan Desa, yaitu :

- a. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
- b. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan Masyarakat Desa; dan
- c. Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Sedangkan kewajiban anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 63 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, yaitu :

- 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 Bhineka Tunggal Ika;

²⁵ Soewito M.D., *Tanya Jawab Memahami Pengaturan Desa dan Kelurahan*, Bandung : Nuansa Mulia, 2007, hlm. 165.

- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- c. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat Desa;
- d. Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan;
- e. Menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat Desa; dan
- f. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan Desa.

Keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa terdiri dari wakil penduduk Desa yang bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Yang dimaksud dengan wakil masyarakat dalam hal ini seperti Ketua Rukun Warga, Pemangku Adat, dan Tokoh Masyarakat.

Dalam mencapai tujuan mensejahterakan masyarakat Desa, masing-masing unsure pemerintahan Desa, Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa, dapat menjalankan fungsinya dengan mendapat dukungan dari unsur yang lain. Oleh karena itu hubungan yang bersifat kemitraan antara Badan Permusyawaratan Desa dengan Pemerintah Desa harus didasari pada filosofi antara lain :

- a. Adanya kedudukan yang sejajar diantara yang bermitra;
- b. Adanya kepentingan bersama yang ingin dicapai;
- c. Adanya prinsip saling menghormati;

- d. Adanya niat baik untuk saling membentuk dan saling mengingatkan.²⁶

2.4.3 Peraturan Desa

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.²⁷

Jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa. Peraturan tersebut dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintahan Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa. Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa, dan masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa. Hal-hal tersebut sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 69 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

²⁶ Nurmayani, *Op., Cit.*, hlm. 106.

²⁷ *Ibid.*, hlm 109.

Dalam menyusun Peraturan Desa terdapat batasan-batasan yang harus dijadikan acuan umum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam menyusun peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi :

- a. Kejelasan tujuan; bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; 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.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis perundang-undangannya.
- d. Dapat dilaksanakan; bahwa dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan; bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan,

sistematika, dan pilihan kata terminology, serta nahas hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam implementasi dalam pelaksanaannya.

- g. Keterbukaan: bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁸

Materi muatan peraturan Desa juga harus mengacu pada asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang meliputi: pngayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Materi muatan peraturan Desa adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan Desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan yang di dalamnya tidak diperbolehkan mengatur tentang ketentuan pidana. Termasuk penyelenggaraan urusan Desa, misalnya Peraturan Desa APBDesa, Peraturan Desa Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa, Peraturan Desa Tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa, dan lain-lain.

²⁸ Armen Yasir, *Hukum Perundang-Undangan*, Bandar Lampung : Penerbit Universitas Lampung, 2007, hlm. 109.

Syarat Peraturan Desa yang baik secara umum harus memenuhi 3 (tiga) syarat berlaku, yakni :

- a. Berlaku secara yuridis, yakni apabila peraturan tersebut disusun sesuai dengan prosedur atau tata cara pembentukan peraturan yang berlaku di dalam masyarakat tersebut;
- b. Berlaku secara filosofis, yakni apabila isi peraturan tersebut sesuai dengan nilai-nilai tertinggi yang berlaku dan dihormati di dalam masyarakat tersebut;
- c. Berlaku secara sosiologis, yakni apabila isi peraturan tersebut sesuai dengan aspirasi dan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat tersebut.²⁹

2.5 Keuangan Desa

2.5.1 Pengertian Keuangan Desa

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Keuangan Desa didefinisikan sebagai semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan desa pada dasarnya merupakan subsistem dari keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Berdasarkan pengertian keuangan Negara dengan pendekatan objek, terlihat bahwa hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang diperluas

²⁹ Nurmayani, *Op., Cit.*, hlm 113.

cakupannya, yaitu termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan. Berpijak pada hal tersebut, sebagai sub sistem dari keuangan Negara, dengan demikian pengertian Keuangan Desa dalam Bab VIII, Bagian kesatu, Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, menyatakan bahwa Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.

Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan Keuangan Desa. Pengelolaan Keuangan Desa berdasarkan ketentuan Pasal 93 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, menyebutkan bahwa keuangan desa meliputi, perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban.

2.5.2 Ruang Lingkup Keuangan Desa

A. Ruang Lingkup Berdasarkan Obyek

Ruang lingkup keuangan desa sejalan dengan hak atau kewenangan yang dimiliki desa sebagaimana diatur pada Bab III Pasal 33 dan 34 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yaitu :

1. Kewenangan berdasarkan hak usul, paling sedikit terdiri atas :
 - 1) Sistem organisasi masyarakat adat;
 - 2) Pembinaan kelembagaan masyarakat;

- 3) Pembinaan lembaga hukum adat;
 - 4) Pengelolaan tanah kas desa; dan
 - 5) Pengembangan peran masyarakat desa.
2. Kewenangan lokal berkala desa, paling sedikit terdiri atas :
- 1) Pengelolaan tambatan perahu;
 - 2) Pengelolaan pasar desa;
 - 3) Pengelolaan tempat pemandian umum;
 - 4) Pengelolaan jaringan irigasi;
 - 5) Pengelolaan lingkungan pemukiman masyarakat desa;
 - 6) Pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu;
 - 7) Pengembangan dan pembinaan sanggar seni dan belajar;
 - 8) Pengelolaan perpustakaan desa dan taman bacaan;
 - 9) Pengelolaan embung desa;
 - 10) Pengelolaan air minum berskala desa;
 - 11) Pembuatan jalan desa ntar pemukiman ke wilayah pertanian.
3. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
4. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hubungan ini Menteri dapat menetapkan jenis kewenangan desa sesuai dengan situasi, kondisi dan kebutuhan yang bersifat lokal.

Pelaksanaan atas semua kewenangan tersebut memerlukan sejumlah uang/dana baik yang merupakan hasil pungutan desa berdasarkan peraturan desa, maupun dana yang berasal dari APBN, bantuan dari APBD Provinsi, Alokasi Dana Desa yang bersumber dari APBD Kabupaten/Kota maupun bagi hasil pajak dan retribusi Kabupaten/Kota.³⁰

Berdasarkan uraian diatas secara terinci ruang lingkup keuangan desa meliputi :

- a) Hak desa untuk melakukan pungutan berdasarkan Peraturan Desa;
- b) Kewajiban desa untuk menyelenggarakan Pemerintahan Desa dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c) Penerimaan desa;
- d) Pengeluaran desa;
- e) Kekayaan desa yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada Badan Usaha Milik Desa;
- f) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah desa dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.

B. Ruang Lingkup Berdasarkan Sifat Pengelolaannya

Dilihat dari sifat pengelolaannya Keuangan Desa dapat dibagi menjadi Keuangan Desa yang bersifat pengelolaannya dilakukan secara langsung yang berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) dan Keuangan

³⁰ Chabib Soleh, dan Heru Rochmanyah, *Pengelolaan Keuangan Desa*, Bandung : Fokus Media, 2014, hlm. 3-5.

Desa yang sifat pengelolaannya dilakukan secara terpisah yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa).

Pengelolaan Keuangan Desa yang dilakukan secara tidak langsung atau terpisah oleh BUMDesa dimaksudkan bukan hanya menjadi motor penggerak roda-roda prekonomian desa tetapi juga dimaksudkan sebagai sumber pendapatan desa. Untuk itu pengelolaan keuangan desa ini harus ditangani secara professional, sehingga kedua maksud tersebut dapat dicapai.³¹

2.5.3 Asas-Asas Pengelolaan Keuangan Desa

Untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pengelolaan Keuangan Desa diperlukan sejumlah asas atau prinsip yang harus dijadikan pedoman. Asas atau prinsip dimaksud adalah :

1. Asas kesatuan, yaitu asas atau prinsip yang menghendaki agar semua pendapatan dan belanja Desa disajikan dalam kesatuan dokumen Anggaran Desa;
2. Asas universalitas, yaitu asas atau prinsip yang mengharuskan agar setiap transaksi keuangan desa ditampilkan secara utuh dalam dokumen Anggaran Desa.
3. Asas tahunan, yaitu asas atau prinsip yang membatasi masa berlakunya anggaran untuk setiap tahun anggaran;
4. Asas spesialisitas, yaitu asas atau prinsip yang mewajibkan agar setiap kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya;

³¹ Chabib Soleh, dan Heru Rochmanyah, *Op., Cit.*, hlm. 6.

5. Asas akuntabilitas yang berorientasi pada hasil, yaitu asas atau prinsip yang menentukan bahwa setiap kegiatan pengelolaan keuangan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
6. Asas proporsionalitas, yaitu asas atau prinsip yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam pengelolaan keuangan desa;
7. Asas profesionalitas, yaitu asas atau prinsip yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
8. Asas keterbukaan, yaitu asas atau prinsip yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan desa dengan tetap mempertahankan perlindungan terhadap hak pribadi dan golongan;
9. Asas pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bebas dan mandiri, yaitu asas atau prinsip yang memberikan kebebasan bagi BPK untuk melakukan pemeriksaan keuangan desa dengan tidak dipengaruhi oleh siapapun;
10. Asas *value for money*, yaitu asas atau prinsip yang menekankan bahwa dalam pengelolaan keuangan desa harus dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif;
11. Asas kejujuran, yaitu asas atau prinsip yang menekankan dalam pengelolaan dana publik (termasuk APBDesa) harus dipercayakan kepada aparat yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga potensi munculnya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dapat diminimalkan;

12. Asas pengendalian, yaitu asas atau prinsip yang menghendaki dilakukannya monitoring terhadap penerimaan maupun pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa), sehingga bila terjadi selisih (*varians*) dapat segera dicari penyebab timbulnya selisih tersebut;
13. Asas ketertiban dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan, yaitu asas atau prinsip yang mengharuskan bahwa dalam pengelolaan keuangan desa wajib berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku;
14. Asas bertanggungjawab, yaitu asas atau prinsip yang mewajibkan kepada penerima amanah atau penerima mandat untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumberdaya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan;
15. Asas keadilan, yaitu asas atau prinsip yang menekankan perlunya keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan obyektif;
16. Asas kepatutan, yaitu asas atau prinsip yang menekankan adanya suatu sikap dan tindakan yang wajar dan proporsionalitas;
17. Asas manfaat untuk masyarakat, yaitu asas atau prinsip yang mengharuskan bahwa keuangan desa wajib digunakan atau diutamakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat desa.

Berbagai asas atau prinsip pengelolaan keuangan tersebut perlu dijadikan pedoman dalam mengelola keuangan desa, agar dana tersebut dapat dipergunakan secara efektif, efisien, ekonomis, dan berkeadilan. Secara efektif maksudnya bahwa pengelolaan keuangan desa tersebut harus dapat mencapai tujuan atau

sasaran yang ingin dicapai, secara efisien maksudnya bahwa pengelolaan keuangan dimaksud dapat menghasilkan perbandingan terbaik antara masukan dan pengeluarannya.

Sedangkan secara ekonomis, maksudnya bahwa pengelolaan keuangan tersebut dapat menghasilkan perbandingan terbaik antara masukan dengan nilai masukan, adapun secara berkeadilan, maksudnya bahwa pengelolaan keuangan tersebut dapat memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat.³²

2.6 Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) terdiri dari : Pendapatan Desa, Belanja Desa, dan Pembiayaan Desa. Berdasarkan ketentuan Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pendapatan Desa meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas desa yang merupakan hak desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa, yang terdiri dari: Pendapatan Asli Desa (PADesa), Alokasi Dana Desa dari APBN, Bagi Hasil pajak Kabupaten/Kota, Bagian dari Retribusi Kabupaten/Kota, Alokasi Dana Desa (ADD), Bantuan Keuangan dari Pemerintah Kabupaten/Kota dan Desa lainnya, Hibah dan Sumbangan pihak ketiga, dan lain-lain pendapatan desa yang sah.

Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada pasal 72 ayat (1) bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan. Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota

³² *Ibid.*, hlm. 7-9.

sebagaimana dimaksud pada Pasal 72 ayat (1) paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah. Alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada Pasal 72 ayat (1) paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) adalah Rencana Keuangan Tahunan Pemerintahan Desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan dengan Peraturan Desa, yang terdiri dari Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan. Sebagaimana telah ditegaskan pada Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, selanjutnya disebut APB Desa adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Desa.

Pendapatan Desa adalah hak Pemerintah Desa yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Berdasarkan ketentuan Pasal 91 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, seluruh Pendapatan Desa diterima dan disalurkan melalui kas Desa dan penggunaannya ditetapkan dalam APBDesa.

Pendapatan Desa sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, terdiri atas :

- a. pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
- b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;

- d. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
- e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- g. lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Belanja Desa adalah kewajiban Pemerintah Desa yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Pasal 100 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 mengatur tentang ketentuan Belanja Desa yang ditetapkan dalam APBDesa.

Pembiayaan Desa adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Alokasi Dana Desa (ADD) adalah dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota untuk desa, yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Alokasi Dana Desa Minimal (ADDM) adalah besarnya bagian ADD yang sama untuk semua Desa. Alokasi Dana Desa Proporsional (ADDP) adalah besarnya bagian ADD yang dibagi secara proporsional untuk setiap desa berdasarkan nilai bobot desa yang dihitung dengan rumus variable tertentu. Pengalokasian Dana Desa diatur pada Bab VI Bagian Kesatu Paragraf Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014.³³

³³ *Ibid.*, hlm. 11.