

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Desa

1. Desa

Secara budaya desa sering disebut juga Nagari di sumatra barat, Dusun dan Marga di Palembang merupakan asal mula terbentuk masyarakat indonesia, desa sudah sudah ada lebih dahulu daripada republik Indonesia ini, dengan bentuk sosial masyarakat desa dan masyarakat hukum adat sehingga mempunyai akar rumput yang sangat penting dalam ketatanegaraan Indonesia. Desa adalah pemerintah yang mandiri dengan adat istiadatnya yang mandiri serta mempunyai hukum adat yang mandiri dan berdiri sendiri tanpa campur tangan pihak manapun. Dengan demikian, masyarakat desa menunjukkan keragaman suku dan budaya yang sangat dihormati oleh setiap kelompok masyarakat secara keseluruhan.

Desa didefinisikan menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa adalah semua desa baik itu desa adat dan dengan penyebutan lain tiap daerah di berbagai indonesia, selanjutnya disebut desa, adalah seluruh masyarakat yang memiliki batas dan wilayah antara satu dengan yang lainnya berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri tanpa ikut campur dari pihak lain, keperluan masyarakat desa berdasarkan kebutuhan masyarakat, hak tradisional atau hak asal usul yang harus dimiliki serta diakui di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tanpa ada pengecualian dan intervensi dari pihak manapun.

Desa menurut etimologi desa berasal dari bahasa sansekerta, *deca* yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran.

Desa menurut H.A.W. Widjaya¹ adalah kesatuan masyarakat hukum baik hukum adat yang mempunyai susunan khas yang berdasarkan hak tradisional dan hak asal usul yang bersifat istimewa, dengan landasan pemikiran serta pemahaman dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah partisipasi, keterbukaan, keanekaragaman, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Sejalan dengan kehadiran Negara modern, kemandirian dan kemampuan masyarakat desa mulai membaik. Kondisi ini sangat terlihat dalam pemerintahan yang berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah melakukan sentralisasi, birokralisasi dan penyeragaman pemerintah desa, tanpa menghiraukan kemajemukan masyarakat adat dan masyarakat asli, undang-undang ini melakukan penyeragaman secara nasional. Spirit ini kemudian tercermin dalam hampir semua kebijakan pemerintah pusat yang terkait dengan desa.²

Sebagai wujud demokrasi, maka di desa dibentuk BPD yang berfungsi Lembaga Legislatif dan pengawas terhadap pelaksanaan Peraturan Desa. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Kepala Desa. Untuk itu Kepala Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan dengan pihak lain, menetapkan sumber-sumber pendapatan desa, menerima sumbangan dari pihak ketiga dan melakukan pinjaman desa. Kemudian berdasarkan asal usul desa bersangkutan, Kepala Desa dapat mendamaikan perkara atau sengketa yang terjadi diantara warganya.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali

¹ HAW. Wijaya, 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*. Rajawali Press ., Jakarta, hlm 5

²*Ibid*, hlm 3

kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal serta kewenangan dibidang lainnya.

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah setelah amandemen UUD 1945, pengaturan desa atau Nagari di Sumatra Barat atau Dusun/Marga di Palembang atau nama lain mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 adalah susunan atau tata cara penyelenggara pemerintah daerah yang diatur kembali dalam undang-undang. Dengan demikian Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 telah memberi kesempatan kepada pemerintahan desa untuk membuat kebijakan yang telah diakui dalam sistem pemerintah Indonesia³

Desa mempunyai hak otonomi khusus berdasarkan hukum adat, desa juga dapat membentuk dan menjalankan sistem pemerintahnya, mengurus serta mengatur rumah tangga, serta memiliki aset yang bisa digunakan dalam kepentingan desa.⁴ Oleh sebab itu, eksistensi desa perlu ditingkatkan untuk mewujudkan kemandirian dan kemajuan masyarakat tersebut. Semenjak perubahan konstitusi republik Indonesia sebanyak empat kali dari tahun 1999-2003. Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia dan perubahan undang-undang lainnya membuka paradigma baru bagi desa yang selama ini terabaikan hak-haknya. Disahkannya Undang-undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 ini akan berdampak baik bagi kawasan otonomi desa dan mandiri yang diakuinya hak-hak istimewa. Pemberian hak-hak yang diberikan kepada desa diataranya adalah pengelolaan keuangan desa, ADD yang dikelola secara transparan dan akuntabel, pemilihan kepala desa, yang mandiri dan proses pembangunan desa yang mandiri yang akan berdampak bagi desa tersebut.

³*Ibid* hlm 24

⁴ Lukman Santoso az, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah, Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Repormasi Di Indonesi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 1 dan 2

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Desa disebutkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 kekuasaan desa terdiri atas kewenangan dibidang penyelenggara pemerintah, pembinaan masyarakat agar mandiri serta pelatihan yang dilaksanakan oleh masyarakat desa dan tidak menghapuskan adat istiadat dan hak asal usul desa. Berdasarkan Pasal 19 Undang-undang Desa adalah :

1. Kewenangan desa berskala Desa;
2. Kewenangan berdasarkan hak asal usul desa;
3. Kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah baik provinsi, kota/kabupaten
4. Kewenangan lainnya yang ditugaskan oleh Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah baik provinsi, kota/ kabupaten sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Latar belakang dibentuknya otonomi daerah dan desa harus bisa melakukan urusan rumah tangganya sendiri yang telah diberikan kepadanya yakni otonomi tersebut. Berbeda dengan negara maju seperti Amerika Serikat dan Inggris dimana pembangunan desa sudah di serahkan kepada pihak swasta. Berbeda dengan Indonesia yang masih negara berkembang, keterlibatan pemerintah pusat dan daerah masih sangat dominan untuk menggerakkan perekonomian desa baik skala mikro maupun maskro. Di negara super power pemerintah lebih meorientasikan kebutuhan warga negaranya hanya dalam kebutuhan dasar saja, pemerintah daerah mempunyai suatu kebijakan untuk meningkatkan dan pemanfaatan pengembangan usaha masyarakat lokal, supaya ekonomi masyarakat lebih maju dan tidak tertinggal dari perkotaan .

Setiap desa di nusantara memiliki struktur organisasi masing-masing yang berbeda satu sama lainnya. Demikian pula dengan nilai dan tradisi sosial budaya mereka yang berbeda dari satu desa ke desa lainnya. Struktur dan tradisi tersebut dapat berlaku ketat dalam batas-batas geografis yang jelas, tetapi dapat juga berlaku dalam wilayah geografis yang tidak terlalu jelas atau tersebar. Sering di jumpai juga adadesa yang memadukan struktur dan tradisi secara bersamaan. Setiap desa juga memiliki kekayaan ekonomi masing-masing yang memungkinkan mereka dapat memenuhi kebutuhan masyarakatnya secara independen. Pada umumnya desa memiliki kekayaan yang dimiliki secara kolektif yang dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan bersama masyarakat desa.

Karakter otonomi yang independen ini membuat desa di Indonesia maju dan berkembang adat dan tradisi yang beranekaragam sehingga timbul tradisi yang unik dan demokratis. Dengan karakter tersebut hubungan antara desa satu dengan desa lainnya menjadi seimbang dan sederajat. Sehingga tidak menimbulkan kekuasaan hanya terpusat satu desa saja melainkan sama satu dengan yang lainnya. Karakter ini juga tercermin dalam struktur internal di dalam desa itu sendiri. Masyarakat desa cenderung mengembangkan satu sistem berorganisasi yang relatif egaliter. Kepemilikan bersama atau penguasaan kolektif atas kekayaan masyarakat mendorong masyarakat desa mengembangkan sistem pengambilan keputusan berdasarkan pemufakatan atau kesepakatan bersama. Mereka akan membicarakan suatu persoalan secara bersama-sama melalui proses perundingan atau permusyawaratan yang melibatkan seluruh warga desa sehingga mencapai kesepakatan bersama atau pemufakatan. Proses permusyawaratan untuk mufakat itu umumnya dilakukan secara berjenjang, pada unit sosial desa yang paling kecil, seperti keluarga dan kerabat tertentu, proses permusyawaratan dilakukan

secara langsung. Hasil keputusan tersebut kemudian dibawa ketingkat yang lebih tinggi hingga diputuskan secara mufakat pada tingkat yang paling tinggi. Keputusan tertinggi itu memikat dan harus ditaati oleh seluruh warga desa. Sistem permusyawaratan dan perwakilan tersebut menjadi tradisi demokrasi yang berkembang di desa-desa.⁵

Adapun hak otonomi atau hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adat adalah kewenangan dan kewajiban tidak hanya yang bersangkutan dengan kepentingan keduniawian, akan tetapi juga bersangkutan dengan kepentingan kerohanian. Tidak hanya berkenaan dengan kepentingan pemerintahan (tatanegara), akan tetapi juga berkenaan dengan penduduk perseorangan. Teranglah bahwa otonomi desa menurut hukum adat adalah sangat luas, akan tetapi, sejak pemerintah pusat dan pemerintahan daerah waktu zaman pemerintahan belanda hingga pemerintahan kabupaten hingga sampai sekarang turut campur dalam mengurus dan mengatur rumah tangga desa, maka terjadilah pembatasan-pembatasan otonomi desa dan terjadilah pelanggaran terhadap hukum adat.

Bagaimana hubungan otonomi daerah dengan otonomi desa dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dalam pandangan Sutoro Eko,⁶ pada kenyataannya belum ada pengertian yang baku tentang otonomi desa yang telah di susun dalam ketentuan undang-undang. Namun, dalam wacana yang berkembang ada empat cara pandang dalam pemahaman otonomi desa. *Pertama*, cara pandang legal formal yang sering dikemukakan oleh para ahli hukum. Dalam Undang-Undang sering dinyatakan diktum “desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah

⁵Aidul fitriciada azhari, 2014, *Rekontruksi Tradisi Bernegara Dalam UUD 1945*, Genta Publishing, Bantul, hlm 21-25

⁶Sutoro Eko, 2005, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 15

tangganya sendiri” pengertian diatas adalah standar dari otonomi desa. Terjemahannya ini adalah desa berhak membuat aturan hukum yang bersifat mengikat bagi warga desanya, membuat kerja sama antara pihak swasta dan pemerintah, berhubungan dengan pengadilan dan lain sebagainya. Dengan demikian, otonomi tidak hanya terkait dengan hukum saja, akan tetapi hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Dikatakan otonomi apabila desa mempunyai hak dan kewenangan dalam pembagian pengelolaan keuangan, sehingga desa bisa mengelola keuangan dengan baik untuk kesejahteraan, mandiri dan tidak ketergantungan dengan daerah lainnya.

Kedua, Otonomi desa baru dipahami dalam bentuk pengakuan negara terhadap ekstensi desa beserta hak asal usul dan adat istiadatnya. Ini bertujuan supaya terjaga kelestarian desa. Negara juga harus memberikan pengakuan dan jaminan terhadap desa yang sudah ada sejak dahulu melebihi berdirinya negara kesatuan republik indonesia (NKRI). Dengan diakuinya desa makanya desa tersebut bisa melakukan pengelolaan dan pemberdayaan masyarakat, otonomi desa berarti membagi kekuasaan sepenuhnya kepada desa untuk menjalankan roda pemerintahan.⁷

Ketiga, konsep “*self-governing community*” sering juga dirujuk sebagai padanan prasa” keseluruhan warga masyarakat hukum adat. *Keempat*, cara romantik-lokaristik. Meski UU tidak ada rumusan tentang otonomi desa, tetapi wacana resmi menegaskan bahwa desa mempunyai otonomi asli yakni asal usul serta adat istiadat setempat memiliki “otonomi asli” berdasarkan asal-usul dan adat setempat. Konsep otonomi asli justru bisa membuat sumber daya baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang ada didesa akan dikelola oleh pihak luar dengan dieksploitasi secara besar-besaran.⁸

⁷*Ibid*, hlm 16

⁸*Ibid*, hlm 17

Dalam pandangan Ateng Syafrudinda⁹ konseptualisasi dari konsep atau gagasan hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak mesti terpusat yang diberikan kepada daerah otonomi, tetapi perlindungan pemerintah pusat dan daerah terhadap otonomi desa sebagai otonomi asli rakyat Indonesia dari zaman penjajahan belanda. Pengakuan ini bukan hanya di secara lisan saja tetapi diatas kertas harus dilaksanakan dengan baik serta di implementasikan terhadap kekuasaan pemerintah desa dan kewenangan desa agar dapat berdiri sendiri tetapi kekuasaan asli yang sudah ada sejak pada zaman nenek moyang mereka di ketahui sebagai kewenangan desa. Sebab, akan menjadi rujukan kemandirian desa yang bebas dan beragam dengan adat istiadatnya sebagai induk tentang kemandirian desa yang otonom.

Otonomi desa harus dijadikan pondasi utama dalam ketatanegaraan Indonesia, tidak hanya menjadi bayang-bayang pemerintah daerah sebab otonomi desa adalah khas buat ketatanegaraan Indonesia dan menjadikan pengetahuan dengan adanya otonomi desa. Otonomi desa harus menjadi konsep dan pendukung utama dalam ketatanegaraan Indonesia dari pusat sampai ke daerah sampai ke desa yang berpodoman pada keaslian desa sebagai kesatuan hukum adat.

Dalam Undang-Undang sudah ada yang mengatur tentang otonomi desa yakni Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945, dengan tegas menyatakan bahwa semua kebudayaan, adat istiadat masyarakat tradisional harus dihormati dan di junjung tinggi sebagai warisan budaya masyarakat yang tidak luntur oleh perkembangan zaman dan peradaban.

Otonomi desa berbeda dengan otonomi daerah yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974. Perbedaan-perbedaan antara lain: a) otonomi desa sudah ada sejak zaman dahulu,

⁹Ateng Syafrudindan Suprin Na'a, 2010, *Republik Desa*, Alumni, Bandung, hlm. 10-11

b) berdasarkan hukum adat, c) pada hakekatnya tumbuh didalam masyarakat, d) isinya seakan-akan tidak terbatas, e) isinya fleksibel, elastis dan kenyal, f) diperoleh dari tradisonal bersumber dari hukum adat, g) lebih bersifat nyata dan materil.¹⁰

Otonomi desa yang penuh dan luas lebih merupakan intervensi pemerintah. Peraturan-peraturan mana hampir-hampir tidak memberikan sesuatu yang baru dan bermanfaat bagi masyarakat desa. Kajian hukum terhadap otonomi desa biasanya berkaitan dengan bagaimana negara memperlakukan desa. Dilihat makna pengaturan sebagaimana dalam Pasal 18 UUD 1945 maka dapat dikatakan bahwa esensi dalam pasal tersebut mencerminkan pengakuan negara terhadap otonomi desa. Lebih dari itu dengan menyebut desa sebagai susunan asli yang memiliki hak asal hukum maka menurut UUD 1945 hanya desa yang memiliki otonomi.¹¹

Dalam perjalanan sejarah dan memang ada yang terjadi, perubahan dan bobot otonomi desa sedemikian rupa, sehingga pada suatu waktu bisa diketemukan suatu masyarakat yang tidak lagi memenuhi seluruh atau sebagian unsur-unsur otonomi desa sebagian hak dan kewenangan sebagian masyarakat hukum adat tidak berfungsi lagi. Pada umumnya hal ini terjadi antara lain apabila:¹²

- a. Penduduk suatu desa semakin heterogen sehingga sukar ditentukan, hukum adat mana yang dapat berlaku didalam masyarakat yang bersangkutan
- b. Aspek-aspek kehidupan masyarakat yang selama ini cukup diselenggarakan oleh desa, oleh satu dan lain alasan berdasarkan ketentuan yang lebih tinggi, diselenggarakan oleh pemerintah yang lebih atas.

¹⁰Talidahu Ndraha, 1991, *Dimensi-dimensi Pemerintah Desa*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 6-7

¹¹Pratikno, 2000, *Arus Bawah Demokrasi Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Lpera, Yogyakarta, hlm. 136-140

¹²*Ibid*, hlm. 8

- c. Kegiatan ekonomi sekunder dan tersier semakin besar, sehingga diperlukan penataan kembali terhadap tat ruang fisik dan tata ruang masyarakat desa yang bersangkutan menurut norma-norma yang lebih tinggi.
- d. Sumber-sumber pendapatan desa diambilalihkan oleh pemerintah yang di atasnya.

Dalam konteks kelembagaan desa, tampaknya agenda demokrasi, otonomi, dan desentralisasi merupakan faktor kunci yang penting agar dapat mengefektifkan peran dan fungsinya. Desentralisasi diperlukan sebagai bentuk pengakuan negara terhadap *self-governing community*. Di dalam desentralisasi desa dimungkinkan adanya pembagian kewenangan serta keuangan kepala desa untuk membuat desa bermakna *local-self government*. Jika desentralisasi ditujukan untuk penataan kelembagaan lembaga model baru yang menggabungkan antara desa (*local-self government*) dan adat (*self-governing community*) maka hasilnya adalah:

- a. Penataan kelembagaan desayang sesuai dengan adat dan kebijakan negara,
- b) Model *local self government* desa dapat menggambarkan pada prinsip *self governing community* bahwa memiliki basis kultural dan sosial yang kuat,
- c) Terdapat batas-batas wilayah dan hak ulayat desa secara jelas,
- d) Memulihkan identitas lokal dan model sosial, e) pengalihkan kewenangan dan keuangan kepala desa baru.¹³.

¹³ Sutoro Eko dan Abdul rozali, 2005, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, IRE Press, Yogyakarta, hlm. 45-46

2. Konsep Otonomi Desa

otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat dan utuh, serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum publik maupun hukum privat.¹⁴

Otonomi desa berbeda dengan otonomi yang ada di daerah provinsi dan kabupaten kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal usul dan adat istiadat. Bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari pemerintah.

Pengakuan otonomi desa terdiri dari:¹⁵

- a. Perlindungan otonomi desa harus diakui oleh pemerintah dan dilindungi dengan cara membuat peraturan sebagai dasar memperkuat eksistensi desa, sehingga akan mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat dan daerah.
- b. Peran serta pemerintah desa dioptimalkan dan dikembalikan agar tidak tergerus oleh globalisasi yang semakin masif kedepannya.

Konsep pemberian otonomi desa adalah untuk melakukan wewenang serta kewajiban yang sudah diberikan kepada desa untuk mengatur dan mengurus roda pemerintahan, supaya hak dari masyarakat tidak terabaikan. Ini menjadi problematika bagi masyarakat jika hak dan kewajibannya terganggu akan mempengaruhi nilai dan budaya pada masyarakat untuk maju dan mandiri. Pemerintah Kabupaten/Kota

¹⁴*Ibid*, hlm 165

¹⁵ Taliziduhu Ndraha, 1997, *Otonomi Desa*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 12

tidak berwenang mengurus urusan asal usul dan adat istiadat desa, maka pemerintah Kabupaten/Kota menyerahkannya kepada pemerintah desa.

Namun harus di ingat tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas.¹⁶ Oleh karena itu, dalam menjalankan fungsi, hak dan kewajibannya pemerintah desa harus mematuhi kaedah-kaedah hukum jangan sampai bertentangan dan menabrak aturan yang sudah ada, akan tetapi sesuai dengan hukum yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan pemberian wewenang, hak dan kewajiban harus disertai dengan tanggungjawab dan bertintegritas yang baik, transparan, akuntabel sehingga terwujud masyarakat sejahtera dan tidak melanggar kaedah hukum yang berlaku.

3. Penyelenggara Pemerintahan Desa

a. Badan Permusyawaratan Desa

Dalam mengawasi pemerintah desa peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga yang mempunyai fungsi pengawasan atas kinerja pemerintah desa diharapkan bisa menjalankan peranan secara sungguh-sungguh dalam mengawasi anggaran desa. Di dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah sudah memberikan amanat yang jelas sehingga BPD tidak perlu ragu dalam menjalankan fungsinya untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa. Dengan adanya *cheack and balance* ini tidak ada penyalahgunaan dana desa.

¹⁶ Kuntowijoyo, 2003, *Muslim Tanpa Masjid*, Mizan, Yogyakarta, hlm 94

Dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 fungsi Badan Permusyawaratan Desa adalah :

1. Membuat dan memutuskan Draf Peraturan Desa bersama dengan Kepala Desa dan masyarakat.
2. Menerima masukan dari masyarakat.
3. Memonitoring kinerja kepala desa.

Sedangkan Pasal 48 PP Nomor 43 Tahun 2014, dalam pelaksanaan tugas, wewenangan, hak dan kewajiban, kepala desa wajib:

1. Melaporkan dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban dan penyelenggaraan Pemerintah Desa kepada bupati/walikota.
2. Setiap akhir tahun kepala desa melaporkan penyelenggaraan desa kepada bupati/walikota
3. Menyerahkan laporan secara tertulis kepada bupati/walikota.

Sedangkan pada Pasal 51 Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 adalah :

1. Kepala Desa menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagaimana dimaksud pasal 48 huruf c setiap akhir tahun anggaran kepada Badan Permusyawaratan Desa secara tertulis paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran.
2. Melampirkan draf peraturan desa sebagaimana pada Pasal (1)
3. Dimaksud pada Pasal (1) Badan Permusyawaratan Desa harus melaporkan Laporan Keterangan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Sedangkan dalam Peraturan Bupati Bantul No. 29 Tahun 2015 Tentang Tatacara Pengelolaan Alokasi Dana Desa dan Besaran Alokasi Dana Desa Untuk setiap Desa Tahun Anggaran 2015, Pasal 11 Badan Pengawas berwenang:

1. Pemerintah Daerah wajib turun tangan mengawasi dan pembinaan pengelolaan dana desa.
2. Camat serta dengan perangkat daerah melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi pengawasannya, sebagaimana pada Pasal (1).
3. Inspektorat melakukan pengawasan bersama fungsional terkait.

Badan Permusyawaratan Desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah desa BPD dibentuk berdasarkan usulan masyarakat desa yang bersangkutan. BPD berfungsi untuk menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa.

Sesuai dengan fungsinya, maka BPD ini dapat dikatakan sebagai lembaga kemasyarakatan. Karena berkisar pada pemikiran pokok dalam kesadaran masyarakat. Tujuan dibentuk BPD memiliki beberapa tujuan:¹⁷

1. Memberikan pedoman pada anggota masyarakat, bagaimana mereka harus bertingkah laku atau bersikap sesuai dengan kedudukan menghadapi masalah dalam masyarakat yang menyangkut kebutuhan masyarakat.
2. menjaga keutuhan masyarakat.
3. memberi pedoman kepada masyarakat untuk mengadakan sistem pengendalian sosial.
4. sebagai wahana demokrasi di Desa. BPD dipilih oleh penduduk desa yang telah memenuhi persyaratan.

¹⁷ Soekanto, 2001, *Otonomi Daerah suatu Pengantar*, Gramedia, Jakarta, hlm 219

Kepala desa sebagai penanggungjawab utama dalam bidang pemerintahan desa berkewajiban menjalankan tugas dan kewajibannya dibantu oleh perangkat desa. Kepala desa mengawasi kinerja bawahannya sesuai dengan fungsi, yang bertanggungjawab langsung kepada Kepala Desa sedangkan kepala urusan bertanggungjawab kepada Sekretaris Desa.

Musyawarah Desa atau Badan Permusyawaratan Desa, semua unsur pemerintah desa, dan unsur masyarakat untuk datang dalam forum rapat. Yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk memusyawaratan dan menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan pembangunan pemerintah desa. Musyawarah Desa merupakan forum pertemuan dari semua pemangku kepentingan yang ada di Desa, semua rakyat bisa berpartisipasi di dalamnya untuk membahas yang dianggap penting yang dilakukan oleh pemerintah Desa dan juga menyangkut kebutuhan masyarakat desa. Hal ini menjadi penyangga bagi perangkat pemerintah desa dan lembaga lain nya dalam pelaksanaan tugasnya.¹⁸

Hasil musyawarah desa dalam bentuk kesepakatannya yang dituangkan dalam keputusan hasil musyawarah dijadikan dasar oleh Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa dalam menerapkan kebijakan Pemerintah Desa. Hal yang bersifat strategis yang dimaksud meliputi,

- a. Penataan Desa
- b. Perencanaan Desa
- c. Kerja sama Desa
- d. Rencana investasi yang masuk ke Desa

¹⁸*Ibid*, Hlm. 216

- e. Pembentukan Badan Usaha Milik Desa
- f. Penambahan dan pelepasan aset Desa
- g. Kejadian luar biasa

Musyawarah Desa dilaksanakan paling kurang sekali dalam 1 (satu) tahun, musyawarah Desa dibiayai oleh APBDes.

Kinerja Badan Permusyawaratan Desa untuk menjaga dan mengawasi kinerja kepala desa. Sehingga diharapkan meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerintah yang transparan dan akuntabel. Kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD) membentuk tata tertib BPD sendiri, Pembuatan Perstursn desa bersama dengan Perangkat Desa, dan melibatkan masyarakat, serta Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa. Kinerja Badan Permusyawaratan Desa dalam pelaksanaan otonomi desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Didalam Pasal 63 ditentukan kewajiban Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagai berikut:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 serta mempertahankan dan melaksanakan keutuhan negara indonesia
- b. Menjalankan demokrasi yang adil dalam menjalankan pemerintahan Desa.
- c. Menerima dan menampung setiap masukan dari masyarakat.
- d. Tidak mementingkan pribadi atau golongan, akan tetapi mementingkan kepentingan umum.
- e. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan desa.

Adapun larangan bagi Badan Permusyawaratan Desa adalah:

- a. Merugikan kepentingan umum, meresahkan kelompok masyarakat, dan mendiskriminasikan warga atau golongan masyarakat desa.
- b. Melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme, menerima uang, barang, atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan.
- c. Menyalahgunakan wewenang.
- d. Melanggar sumpah jabatan.
- e. Merangkap jabatan sebagai kepala desa dan Perangkat Desa.
- f. Merangkap sebagai anggota DPR RI, DPRD Provinsi atau kota serta jabatan lain yang ditetapkan Undang-Undang.
- g. Sebagai pelaksana proyek desa.
- h. Menjadi pengurus partai politik.
- i. Menjadi anggota atau pengurus organisasi terlarang.¹⁹

Badan permusyawaratan Desa mempunyai peranan yang sangat penting dalam mengawal pemerintahan desa agar tidak diselewengkan. Dana yang berasal dari APBN ini bertujuan untuk membuat desa semakin maju dan tidak bergantung lagi kepada daerah dan pusat. Dana yang diberikan kepada desa harus dikelola dengan baik dan dilakukan pengawasan yang ketat, transparansi dan akuntabel.

¹⁹*Ibid*, hlm 218

b. Kepala Desa

1. Pemilihan Kepala Desa

UU No. 6 Tahun 2014 Pasal 1 menentukan, bahwa pemilihan kepala desa dilaksanakan secara serentak diseluruh wilayah kabupaten/kota. Pemerintah daerah kabupaten/kota menetapkan kebijaksanaan pelaksanaan pemilihan kepala desa secara serentak dengan peraturan kabupaten/kota. Kemudian dalam pasal 40 PP No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, ditentukan dengan bahwa pemilihan kepala desa secara serentak dapat dapat dilaksanakan bergelombang paling banyak 3 (tiga) kali dalam jangka waktu 6 (enam) tahun. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala desa dalam menyelenggarakan pemilihan kepala desa serentak, bupati/walikota menunjuk pejabat. Penjabat kepala desa berasal dari negeri sipil di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Pemilihan kepala desa dilakukan dengan demokratis, dengan contoh melakukan pemilihan kepala daerah secara serentak ditiap kecamatan, hal ini akan membuat biaya penyelenggaraan pemilu akan semakin berkurang. Akan tetapi penyelenggaraan pemilihan kepala desa secara serentak tidak bisa dilakukan juga, hal yang membuat pemilihan kepala desa tidak serentak yakni keuangan kecamatan juga. Apabila hal ini dipaksakan maka akan menimbulkan pemilihan kepala desa tidak transparan dan akuntabel. Pemilihan kepala desa secara serentak diatur dalam undang-undang tentang pengisian jabatan apabila yang berhenti sebelum waktunya atau yang diberhentikan sebelum masa habis masa jabatannya.

Ketika mau dilakukan pemilihan kepala desa, Badan Permusyawaratan Desa menyampaikan pemberitahuan kepada kepala desa sebelum masa jabatannya berakhir,

pemberitahuan tersebut enam bulan sebelum kepala desa berakhir dari masa jabatannya. Badan Permusyawaratan Desa membentuk panitia pemilihan Kepala Desa. Panitia pemilihan kepala desa berasal dari beberapa tokoh masyarakat dan lembaga masyarakat.

Kepala Desa dipilih secara langsung oleh dan dari penduduk Desa warga negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan enam (6) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Kepala Desa menjabat paling banyak tiga (3) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Adapun persyaratan bagi calon kepala desa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33 UU No. 6 Tahun 2014 sebagai berikut:

- a. Warga negara Republik Indonesia.
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- c. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, UUD 1945, NKRI dan Bhineka Tunggal Ika.
- d. Pendidikan harus tamat SMP sederajat.
- e. Berumur maksimal 25 tahun ketika mendaftar.
- f. Tidak ada dalam paksaan dalam pencalonan kepala desa.
- g. Berdomisili di desa tersebut selama satu tahun atau lebih.
- h. Sedang tidak dalam hukuman pidana.
- i. Belum pernah di hukum selama 5 tahun oleh pengadilan.
- j. Status kewarganegaraanya tidak dicabut dan hak pilihnya oleh pengadilan.
- k. Tidak gila.
- l. Belum pernah menjabat kepala desa 3 kali secara berurutan.

m. Ketentuan lahir bisa diatur kemudian.

Apabila petahanan mencalonkan kembali sebagai kepala desa untuk periode kedua, maka akan diberi cuti selama pelaksanaannya selesai sampai ada yang terpilih dan dilantik. Dalam hal kepala desa cuti, Sekretaris Desa melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Desa. Begitu juga bagi perangkat desa yang mencalonkan diri dalam pemilihan Kepala Desa, juga diberi cuti sejak yang bersangkutan mendaftar sebagai bakal calon Kepala Desa sampai saat terpilihnya dan penetapannya. Di dalam Pasal 43 PP No. 43 Tahun 2014 ditentukan Pegawai Negeri Sipil yang akan mengikuti pemilihan calon kepala desa harus mendapat izin secara lisan dan tertulis kepada atasannya dimana dia menjabat sebagai pegawai negeri sipil. Apabila terpilih menjadi kepala desa, maka PNS tersebut harus mengundurkan diri dan diberhentikan secara hormat.

Kepala Desa yang mengundurkan diri dari jabatannya maka dia harus melaporkan kepada atasannya dengan alasan yang jelas. Kepala desa yang berstatus pegawai negeri sipil sudah memasuki masa pensiunan memperoleh hak-haknya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pemberhentian Kepala Desa

Pengaturan tentang pemberhentian kepala desa ditentukan dalam Pasal 40 UU No. 6 Tahun 2014 karena:

- a. meninggal dunia,
- b. Permintaan sendiri,
- c. Diperhentikan,

Kepala Desa diperhentikan karena,

- a. berakhir masa jabatan,
- b. Tidak dapat melakukan urusan secara berturut-turut dan berkelanjutan secara enam (6) bulan,
- c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Kepala Desa,
- d. Melanggar larangan sebagai kepala Desa.
- e. penetapan pemberhentian Kepala Desa oleh bupati/walikota.

Kepala Desa diperhentikan sementara sesuai Pasal 41, 42 dan 43 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 ketika terkena kasus hukum dengan pidana paling singkat 5 tahun penjara maka akan diberhentikan oleh bupati/walikota dengan adanya kekuatan hukum tetap dari pengadilan.

Apabila kepala desa yang sudah diberhentikan ternyata tidak bersalah dan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap maka walikota/bupati melantik kembali kepala desa tersebut paling lama 30 hari semenjak keluar putusan pengadilan. Maka bupati/walikota merehabilitas nama baik dan mengangkat kembali menjadi kepala desa sampai masa akhir jabatannya.

Dalam hal sisa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan sementara tidak lebih 1 (satu) tahun, maka pemerintah daerah yakni Bupati/Walikota menunjuk pelaksana tugas yang baru sampai terpilihnya kepala desa yang baru. Hal ini agar tidak ada kekosongan pemerintah desa yang bisa menghambat roda pemerintah desa.

Dalam hal masa jabatan kepala desa yang diberhentikan lebih dari 1 (satu) tahun, bupati/walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagai pejabat Kepala Desa. Pejabat kepala desa melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan hak kepala desa sebagaimana diatur dalam Pasal 26 sampai dengan ditetapkan Kepala Desa. Kepala Desa (antar waktu) dipilih melalui Musyawarah Desa yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33. Apabila kepala desa diberhentikan dan sisa masa jabatan kepala desa sebelumnya lebih dari 6 (enam) bulan, maka diadakan musyawarah untuk memilih kepala desa definitif sampai ada kepala desa yang baru.

3. Pemilihan Kepala Desa Antarwaktu

Untuk melaksanakan pemilihan kepala desa antar waktu melalui Musyawarah Desa, di dalam PP No. 43 Tahun 2014 Pasal 45, ditentukan bahwa penentuan kepala desa dilakukan dengan musyawarah untuk memilih kepala desa dilaksanakan dalam waktu enam bulan sejak kepala desa tersebut diberhentikan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Sebelum penyelenggaraan Musyawarah Desa, melakukan kegiatan yang meliputi:
 1. Badan Permusyawaratan Desa membentuk panitia pemilihan dengan jangka waktu 15 (lima belas) hari terhitung sejak diberhentikan.

2. Biaya penyelenggaraan pemilihan kepala desa antar waktu di bebaskan kepada khas desa.
 3. Semenjak panitia terbentuk harus sudah ada persetujuan pemilihan kepala desa dalam jangka waktu 30 hari sejak panitia dibentuk.
 4. Panitia harus mengumumkan calon kepala desa dalam jangka waktu 15 hari.
 5. Pemeriksaan syarat administrasi bakal calon kepala desa.
 6. Penetapan calon kepala desa antarwaktu.
- b. Badan Permusyawaratan Desa menyelenggarakan musyawarah Desa meliputi dengan:
1. Penyelenggaraan musyawarah desa dipimpin oleh ketua Badan Permusyawaratan Desa yang teknis pelaksanaan pemilihannya dilakukan oleh panitia pemilihan.
 2. Pengesahan calon kepala desa yang berhak dipilih oleh musyawarah desa melalui mufakat atau melalui pemungutan suara.
 3. Pemilihan calon kepala desa dilakukan oleh panitia pelaksanaan dengan ketentuan musyawarah apabila tidak terjadi kesepakatan musyawarah maka ditentukan pemilihan secara langsung.
 4. Panitia pemilihan calon kepala desa melaporkan kepada Badan Permusyawaratan Desa.
 5. Menetapkan dan mengesahkan kepala desa terpilih.
 6. Panitia melaporkan kepada Badan Permusyawaratan Desa dengan jangka waktu seminggu. Pelaporan hasil pemilihan calon kepala desa melalui Musyawarah

Desa kepada Badan Permusyawaratan Desa dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari setelah Musyawarah Desa mengesahkan calon kepala desa terpilih.

7. Pengesahan calon kepala desa terpilih hasil Musyawarah Desa oleh ketua Badan Permusyawaratan Desa kepada Bupati/Walikota paling lambat 7 (tujuh) hari setelah menerima laporan dari panitia pemilihan.
8. Bupati/walikota membuat surat keputusan dan pengangkatan kepala desa terpilih.
9. Bupati/walikota melantik kepala desa terpilih sesuai dengan peraturan yang berlaku.

4. Lembaga Kemasyarakatan

Desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan, yakni lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah desa dalam memperdayakan masyarakat. Lembaga kemasyarakatan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Salah satu fungsi lembaga kemasyarakatan adalah sebagai penampung dan penyaluran aspirasi masyarakat dalam pembangunan. Hubungan kerja antara lembaga kemasyarakatan dan pemerintahan desa bersifat kemitraan, konsultatif dan koordinatif.²⁰

Lembaga kemasyarakatan di desa dapat berbentuk seperti rukun tetangga (RT), rukun warga (RW), PKK, Karang Taruna, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat dan lembaga lainnya. Lembaga kemasyarakatan ini bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memperdayakan masyarakat desa.

²⁰ Gusmi Gunadi Widodo dan Titik Triwulan, *Hukum Tatausaha,,,,,,, Op.Cip*, hlm 275

5. Kerja sama Desa

Desa dapat mengadakan kerja sama untuk kepentingan desa yang diatur dengan keputusan bersama dan dilaporkan kepada walikota/bupati melalui camat. Kerja sama antar desa dan desa dengan pihak ketiga, tersebut dilakukan sesuai dengan kewenangannya. Dan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk pelaksanaan kerja sama desa, dapat dibentuk badan kerja sama.²¹

Pembangunan kawasan pedesaan yang dilakukan oleh kabupaten/kota dan atau pihak ketiga mengikutsertakan pemerintah desa dan Badan Pemusyawaratan Desa. Dalam Pasal 214 Undang-Undang Pemerintah Daerah Pelaksanaan ketentuan pembangunan kawasan pedesaan diatur dengan perda, dengan memperhatikan;

- a. kepentingan masyarakat desa;
- b. kewenangan desa;
- c. kelancaran pelaksanaan investasi;
- d. kelestarian lingkungan hidup;
- e. keserasian kepentingan antar kawasan dan kepentingan umum.

Pengaturan mengenai desa ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman dengan peraturan pemerintah, dan wajib mengakui dan menghormati hak, asal usul dan adat istiadat desa.

6. Badan Usaha Milik Desa

Sumber pendapatan desa selain berasal dari bantuan pemerintah pusat dan pemerintahan kabupaten atau kota, UU No. 6 Tahun 2014 juga membuka kesempatan bagi berkembangnya Badan Usaha Milik Desa. Lembaga ini adalah terobosan baru yang

²¹*Ibid.* hlm 259

patut diapresiasi dalam rangka pemberdayaan dan penguatan desa. Setidaknya ide ini bisa jadi bentuk baru kepemilikan bisnis masyarakat dan mendorong proses pemerataan ekonomi sampai kedesa-desa yang selama ini terabaikan. BUMDesa harus diberdayakan dalam kerangka dalam pemberdayaan ekonomi sosial masyarakat yang baik dengan mengedepankan partisipasi dan prakarsa masyarakat. Masyarakat tidak hanya sebagai objek program, tetapi harus diperketat kapasitas untuk turut mengawasi jalannya usaha dari BUMDesa.

Didalam Pasal 87 UU No. 6 Tahun 2006 ditentukan bahwa desa dapat melakukan pendirian Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa. BUMDesa dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotoroyongan. BUMDesa dapat menjalankan usaha dibidang ekonomi dan pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 88 UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa Pendirian BUMDesa disepakati melalui Musyawarah Desa. Pendirian BUMDesa ditetapkan oleh peraturan desa. Hasil usaha BUMDesa dimanfaatkan untuk pengembangan usaha dan pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial, dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pada Pasal 141 dan 142 PP No 43 Tahun 2014 BUMDesa berasal dari hibah dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk mendorong pengembangan BUMDesa tersebut. Pemerintah juga memberikan pendampingan dan pengelolaan sumber daya alam.

Dalam rangka kerja sama antar desa, dua desa atau lebih dapat membentuk BUMDesa bersama. Pembentukan BUMDesa dapat dilakukan melalui pendirian, penggabungan, atau peleburan, BUMDesa. Pendirian, penggabungan atau peleburan BUMDesa serta pengelolaan BUMDesa tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian, pengurusan dan pengelolaan serta peleburan BUMDesa diatur dengan Peraturan Menteri.

B. Dana Desa

Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara yang di peruntukan bagi desa adat yang ditransfer melalui anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat.²²

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 penyaluran dana desa dilakukan secara bertahap. Pemerintah pusat akan mentransferkan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Dalam penyalurannya melalui tiga tahap atau pertriwulan yang pada semester satu dana akan dialokasikan sebesar 40%, semester kedua sebesar 40% dan semester ketiga 20%. Adapun dalam penyalurannya persemester pemerintah membuat laporan kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota, apabila tidak ada laporan atau laporanya tidak sesuai maka pemerintah kabupaten kota akan menunda transfer kedesa tersebut sebelum ada perbaikan. Besaran dana desa yang dikeluarkan pemerintah kepada desa sesuai dengan kondisi wilayah dan geografs desa tersebut.

²² Didik G Suharto, 2016, *Membangun Kemandirian Desa*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 252

Desa merupakan suatu organisasi pemerintah yang secara politis memiliki kewenangan tertentu untuk mengurus dan mengatur warga atau kelompoknya. Dengan posisi tersebut desa memiliki peranan penting dalam menunjang kesuksesan pemerintah nasional secara luas, bahkan desa merupakan garda terdepan dalam menggapai keberhasilan dari segala urusan dan program dari pemerintah.

Desentralisasi otonomi harus diimplementasikan kepada desa, untuk itu pemerintah desa membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Dengan pelimpahan desentralisasi kepada desa. Ada hal yang harus diperhatikan yakni:²³

- a. Terdapat delapan tujuan ADD yang bila disimpulkan secara umum ADD bertujuan untuk meningkatkan aspek pembangunan fisik maupun non fisik dalam rangka mendorong tingkat partisipasi masyarakat untuk memperdayakan dan perbaikan tahap hidupnya.
- b. Azas dan prinsip pengelolaan ADD yaitu transparan, akuntabel, dan partisipatif. Hal ini berarti ADD harus dikelola dengan mengedepankan keterbukaan, dilaksanakan secara bertanggung jawab, dan juga harus melibatkan peran serta aktif masyarakat setempat.
- c. ADD merupakan bagian yang integral (satu kesatuan/tidak terpisahkan) dari APBDes mulai dari perencanaan, pertanggungjawaban dan pelaporan.
- d. Penggunaan ADD ditetapkan sebesar 30% untuk belanja aparatur dan operasional Desa dan sebesar 70% untuk belanja pemberdayaan masyarakat.
- e. Meskipun pertanggungjawaban ADD integral dengan APBDes, namun tetap diperlukan pelaporan atas kegiatan-kegiatan yang dibiayai dari anggaran ADD secara berkala (bulanan) dan pelaporan hasil akhir ADD. Laporan ini terpisah dari pertanggungjawaban APBDes, hal ini sebagai bentuk pengendalian dan monitoring serta bahan evaluasi bagi pemda.
- f. Untuk pembinaan dan pengawasan pengelolaan ADD dibentuk Tim Fasilitasi Kabupaten/Kota dan Tim Pendamping Kecamatan dengan kewajibannya. Pembiayaan untuk Tim dimaksud dianggarkan dalam APBD dan diluar untuk anggaran ADD.

Tujuan dana desa diharapkan akan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dana yang digunakan secara transparan dan akuntabel, sehingga tidak ada peyelewengan dari aparat pemerintah desa untuk melakukan korupsi. Dengan dana yang digunakan secara baik akan

²³*Ibid.* hlm 189

menghasilkan daya kerja masyarakat yang baik juga sehingga desa tersebut akan menjadi desa yang mandiri.

Untuk itu masyarakat perlu diyakinkan akan pentingnya, tingkat keberhasilan, dan besar nilai tambahnya bagi masyarakat atas program/kegiatan yang difokuskan tersebut. Alokasi Dana Desa merupakan suplay dari pemerintah sebagai sarana penunjang dan juga inpus untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat yang ada di sebuah desa, dimana bantuan tersebut digunakan sebagai fasilitas masyarakat dalam mengembangkan dan memajukan produktivitas sebuah desa. Artinya, anggaran pemerintah yang diberikan kepada desa terkait sepenuhnya adalah untuk fasilitas pembangunan dan pemberdayaan desa sebagai salah satu lembaga yang adil dalam format pemerintahan. Dana tersebut harus digunakan dan di alokasikan sebagai mana mestinya sesuai dengan undang-undang dan ketentuan yang berlaku yang telah ditetapkan pemerintah Indonesia. Sehingga dengan ADD tersebut mampu meningkatkan pembangunan desa, partisipasi masyarakat dalam pemberdayaan dan mengimplementasikan bantuan tersebut untuk kedepan.²⁴

Bentuk penyelewengan ini sangat bertolak belakang dari tujuan ADD itu sendiri sehingga dengan penyimpangan ini tentunya akan diberikan sanksi dan hukuman sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku kepada penyalagunaan anggaran tersebut, sebab hal ini merupakan praktik korupsi dalam skala kecil yang berimpas pada masa depan bangsa.

Hal ini karena kebijakan publik jarang menyentuh atau berpihak kepada desa, bahkan masyarakat desa hanya penonton dan bukan pemain utama dalam pembangunan desa. Karena itu dalam mengelola dana desa dengan menjamin atau terciptanya hubungan

²⁴*Ibid*, hlm 75

yang harmonis untuk kesejahteraan maka diperlukan kebijakan yang berpihak kepada desa dalam berbagai bidang.

C. Pengawasan

a. Konsep Pengawasan

Pengawasan adalah bentuk upaya kinerja pemanggu kepentingan berjalan dengan lancar. Hampir semua organisasi, pengawasan pasti ada baik itu diawasi langsung oleh pimpinan atau bahwa yang ditunjuk langsung oleh pimpinan, ada juga pengawasan yang dilakukan pihak luar atau lembaga independen. Tujuan dengan diadakan pengawasan ini adalah memastikan visi misi berjalan dengan mestinya yang ditargetkan oleh organisasi. Sistem pengawasan memiliki dua tujuan utama, yaitu akuntabilitas dan proses belajar. Dari sisi akuntabilitas, sistem pengawasan akan memastikan bahwa dana pembangunan digunakan sesuai dengan etika dan aturan hukum dalam rangka memenuhi rasa keadilan. Dari sisi proses belajar, proses pembelajaran akan memberikan informasi tentang dampak dari program atau intervensi yang dilakukan, sehingga mengambil keputusan dapat belajar bagaimana menciptakan program yang lebih efektif.²⁵

Menurut Bagir Manan:²⁶Pengawasan adalah unsur yang tidak dapat dipisahkandari kebebasan beranatomy. Antara kebebasan dan kemandirian beranatomy dari satu pihak dan pengawasan dipihak lain, merupakan dua sisi mata uang dalam Negara kesatuan dengan sistem otonomi (desentralisasi) kebebasan dan kemandirian beranatomy dapat dipandang sebagai pengawasan (toezicht) merupakan kendali terhadap desentralisasi berlebihan tidak ada otonomi tanpa pengawasan.

Sedangkan menurut Manulang²⁷Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilai dan mengoreksi bila perlu dengan maksud agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.

²⁵ Titi Triwulan T. Ismu Gunadi Widodo, 2014*Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm 445

²⁶ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, hlm 185-186

²⁷ M Manulang, 1999, *Dasar-dasar Manajemen*. Monara, Medan, hlm 136

b. Tujuan Pengawasan

Dengan dibentuknya pengawasan oleh organisasi merupakan tujuan sebenarnya dari pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh perusahaan atau pemerintah agar organisasi berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan awal berdirinya perusahaan atau pemerintah.

Tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui apakah suatu berjalan sesuai dengan rencana, yang digariskan, mengetahui apakah sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas yang ditentukan, mengetahui kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan dalam bekerja, mengetahui apakah sesuatu berjalan efisien atau tidak, dan mencari jalan keluar jika ternyata di jumpai kesulitan, kelemahan, dan kegagalan kearah perbaikan.²⁸

Menurut situmorang,²⁹ tujuan pengawasan adalah:

- a. agar tercapainya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil dan guna serta di tunjang oleh partisipasi masyarakat yang kontruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat yang objektif, sehat dan bertanggungjawab.
- b. Agar terselenggaranya tertib administrasi dilingkungan aparatur pemerintah, serta timbulnya disiplin kerja yang sehat.
- c. Agar adanya kelugasan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat.

²⁸ Ateng Safrudin, 2010, *Pemerintah Daerah Dan Pembangunan*, Sumur, Bandung, hlm 26.

²⁹*Ibid.* Hlm 34-35

c. Tife Pengawasan

Donnelly³⁰ mengelompokkan pengawasan menjadi tiga tife dasar, yaitu *preliminary control*, *concurrent control* dan *feed back control*. Ketiga hal tersebut adalah: Pengawasan pendahuluan (*preliminary control*) Memusatkan perhatian pada masalah mencegah timbulnya deviasi-deviasi pada kualitas dan kuantitas sumber daya yang digunakan pada organisasi. Sumber daya itu harus memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh struktur organisasi yang bersangkutan.

Pengawasan pada saat pekerjaan berlangsung³¹ (*concurrent control*) monitoring pekerjaan berlangsung guna memastikan bahwa sasaran-sasaran yang telah di capai. Alat prinsip dengan apa pengawasan dapat dilaksanakan adalah aktivitas para manager yang memberikan pengarahan atau yang melaksanakan supervisi.

Pengawasan *feedback*³² memusatkan perhatian pada hasil-hasil akhir. Tindakan korektif di tujukan kearah proses pembelian sumber daya atau operasi-operasi actual. Tife pengawasan ini mencapai namanya dari fakta bahwa hasil-hasil historical mempengaruhi tindakan-tindakan masa mendatang.

³⁰*Ibid*, hlm 243-245

³¹*Ibid*, hlm 22-25

³²*Ibid*, hlm 64-68

d. Pengawasan oleh masyarakat

Setiap elemen masyarakat mempunyai hak yang sama untuk melakukan pengawasan, baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap penyelenggara pemerintah desa. Pelaksanaan pengawasan dapat dilakukan oleh masyarakat sebagai baik seorang ataupun kelompok;

- a. memberikan informasi kepada tim pengawas ketika ada indikasi penyelewengan anggaran, KKN dalam lingkungan pemerintah desa.
- b. Menyampaikan kritik kepada pemerintah desa agar segera dilakukan tindakan secara masif.

Dengan tidak diimbangnya sanksi yang tegas dari instansi pemerintah sering tidak melanjutkan indikasi pelanggaran yang dilaporkan dari masyarakat. Maka pelanggaran tersebut akan terus berlanjut dan tidak ada efeknya bagi pemerintah desa.

e, Macam Tehnik Pengawas

Pengawasan dalam sebuah organisasi terdiri dari banyak tipe diantaranya:³³

1. Pengawasan langsung dan tidak langsung

- a. pengawasan langsung, adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas mengamati, meneliti, memeriksa mengecek sendiri secara langsung ditempat pekerjaan dan menerima laporan secara langsung pula dari pelaksana, hal ini dilakukan dengan inspeksi.

³³*Ibid*, hlm 456-457

b. pengawasan tidak langsung, diadakan dengan mempelajari laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis.

2. Pengawasan preventif dan refresif

a. Pengawasan preventif adalah dilakukan melalui praaudit sebelum pekerjaan dimulai.

b. Pengawasan Refresif adalah dilakukan secara post audit dengan memeriksa terhadap pelaksanaan di tempat meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya

3. Pengawasan Internal dan eksternal

a. pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dan organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tuganya masing-masing.

b. Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, seperti halnya pengawasan dibidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang tidak melakukan sesuai dengan ketentuan.

D. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi sebenarnya berasal dari bahasa inggris yaitu dari kata '*participation*' yang dapat diartikan sebagai suatu kegiatan untuk membangkitkan perasaan dan diikutsertakan atau ambil bagian dalam kegiatan suatu organisasi. Sehubungan dengan partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Dalam

pelaksanaan pembangunan harus ada suatu rangsangan dari pemerintah agar masyarakat dalam keikutsertaannya memiliki motivasi.³⁴

Dalam partisipasi ada beberapa rincian tentang partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah.³⁵

- a. Partisipasi masyarakat dapat memberikan kontribusi pada upaya pemanfaatan sebaik-baiknya sumber dana yang terbatas. Hal ini dikarenakan semua kegiatan yang berasal dari sumber-sumber dana dari masyarakat, dapat diawasi langsung oleh masyarakat.
- b. Partisipasi masyarakat dapat membuka kemungkinan keputusan yang diambil didasarkan pada kebutuhan prioritas dan kemampuan masyarakat. Hal ini karena dapat menghasilkan rancangan rencana, program kebijaksanaan yang lebih realitas serta kesediaan masyarakat untuk menyumbangkan sumber daya seperti uang dan tenaga bagi pelaksanaan secara operasi dan pendanaan.
- c. Partisipasi masyarakat menjamin penerimaan dan aspirasi yang lebih besar terhadap segala sesuatu yang dibangun. Hal ini akan merangsang pemeliharaan yang lebih baik bahkan akan menimbulkan kebanggaan.

Untuk mewujudkan keberhasilan pembangunan, inisiatif dan kreativitas dari anggota masyarakat yang lahir dari kesadaran dan tanggungjawab sebagai manusia yang hidup bermasyarakat dan diharapkan tumbuh berkembang sebagai suatu partisipasi. Sehubungan dengan partisipasi masyarakat dalam membangun. Partisipasi merupakan ketertiban masyarakat secara aktif masyarakat dapat juga keterlibatan dalam proses

³⁴ Yuono Teguh, 2001, *Manajemen Otonomi Daerah: Membangun Daerah Berdasarkan Paradigma Baru*, Cloapps Diponegoro University, Semarang, hlm 124.

³⁵Rukmana. D.W Nana, 1993, *Manajemen Pembangunan Prasarana Kota*, LP3S. Jakarta, hlm 212

menentukan arah, strategi kebijaksanaan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah. Hal ini terutama berlangsung dalam proses politik dan juga proses sosial, hubungan antara kelompok kepentingan dalam masyarakat sehingga demikian mendapat dukungan dalam pelaksanaannya.³⁶

Maka, kesadaran masyarakat sangat dibutuhkan dalam mengawasi agar tercipta sistem pemerintah yang baik. Partisipasi masyarakat untuk mengawasi pemerintahan supaya tidak terjadi penyelewengan yang dilakukan oleh pemerintah desa.

Perencanaan yang tidak ada partisipasi masyarakat akan menjadi perencanaan hanya diatas kertas. Berdasarkan pandangan ini partisipasi atau keterlibatan masyarakat dalam pembangunan desa dapat dilihat dari dua hal:³⁷

1. Partisipasi dalam perencanaan

- a. Masyarakat mampu secara kritis menilai lingkungan sosial ekonominya dan mampu mengidentifikasinya bidang-bidang atau sektor-sektor yang perlu dilakukan perbaikan.
- b. Masyarakat dapat berperan dalam perencanaan masa depan masyarakatnya tanpa memerlukan bantuan para pakar atau instansi perencanaan pembangunan dari luar daerah desanya.

2. Partisipasi dalam pelaksanaan

³⁶ Suci Handayani, 2006 *Perlibatan Masyarakat Marginal Dalam Perencanaan dan Penganggaran Partisipasi*. Kompip Solo, Surakarta, hlm 39-40

³⁷ Raharjo Adisamita, 2006, *Membangun Desa Partisipatif*. Graham Ilmu, Yogyakarta, hlm 29

- a. Masyarakat dapat memahami sesungguhnya tentang keadaan lingkungan sosial ekonomi masyarakatnya
- b. Masyarakat mampu menganalisis sebab akibat dari berbagai kejadian yang terjadi dalam masyarakat.
- c. Masyarakat dapat merumuskan solusi untuk mengawasi permasalahan dan kendala yang dihadapi masyarakat.
- d. Masyarakat mampu memanfaatkan sumber daya pembangunan (SDA,SDM dana dan teknologi) yang dimiliki desa untuk meningkatkan produktivitas dalam rangka mencapai pembangunan masyarakat.