

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemerintahan

1. Pemerintahan Daerah

Istilah pemerintah berasal dari kata “perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu. Dapat dikatakan pula pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara) atau suatu badan/lembaga yang tertinggi memerintah dalam suatu negara. Hal ini dibedakan dengan istilah pemerintah yang diartikan sebagai suatu perbuatan (cara, hal urusan dan sebagainya).¹

Menurut Soemendar :

“Pemerintahan sebagai badan yang penting dalam rangka pemerintahannya, pemerintah semestinya memerhatikan pula ketentraman dan ketertiban umum, tuntutan dan harapan serta pendapat rakyat, kebutuhan dan kepentingan masyarakat, pengaruh-pengaruh lingkungan, pengaturan-pengaturan, komunikasi peran serta seluruh lapisan masyarakat dan legitimasi.”²

Pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik didalam lingkungan negara

¹Sirojul Munir, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah DiIndonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Yogyakarta, Genta, hlm. 89-90

² Inu Kencana Syafii, 2013, *Ilmu Pemerintahan*, Semarang, Bumi Aksara, hlm. 11-12

ataupun dengan negara lain. Ditingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan Pemerintahan Daerah yang lainnya.³

Prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Daerah :

- a. Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.
- b. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah kota.
- c. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota dan desa.⁴

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Berbeda dengan pengertian Pemerintah Daerah yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 3 yaitu Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

³ Syaukani HR, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm.233.

⁴ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 6

2. Pemerintahan Desa

Menurut HAW. Widjaja, suatu landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintah Desa yaitu keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.⁵

Menurut Hanif Nurcholis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dilakukan oleh Pemerintah Desa dan BPD. Pemerintah Desa adalah organisasi Pemerintahan Desa yang terdiri atas :⁶

- a. Unsur pimpinan, yaitu Kepala Desa;
- b. Unsur pembantu Kepala Desa, yaitu unsur staf atau pelayanan yang diketuai oleh Sekretaris Desa;
- c. Unsur pelaksana teknis, yaitu unsur pembantu Kepala Desa yang melaksanakan urusan teknis di lapangan seperti urusan pengairan, keagamaan, dan lain-lain.
- d. Unsur kewilayahan, yaitu pembantu Kepala Desa di wilayah kerjanya seperti kepala dusun.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa Pemerintahan Desa yang dimaksudkan adalah penyelenggaraan urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Pemerintahan Desa terdiri dari seorang Kepala Desa, Perangkat Desa dan BPD. Dengan susunan Pemerintahan Desa yang ditambah dengan adanya BPD dimaksudkan agar

⁵ HAW. Widjaja, 1993, *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm 10.

⁶ Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan dan penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta, Erlangga, hlm.73

meningkatkan sistem demokrasi dan mencegah adanya kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh pihak Pemerintah Desa.

Dalam sistem Pemerintahan Desa, Pemerintahan Desa akan berjalan efektif apabila unsur-unsur atau lembaga-lembaga penyelenggara Pemerintahan Desa dapat berjalan dengan baik. Jika unsur atau ada bagian dari sistem penyelenggara Pemerintahan Desa tidak mampu melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan aturan perundang-undangan maka akan menghambat jalannya Pemerintahan Desa.⁷

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa adalah seluruh proses kegiatan manajemen pemerintahan dan pembangunan desa yang didasarkan pada kewenangan desa. Seluruh proses yang dimaksudkan meliputi perencanaan, penetapan kebijakan, pelaksanaan, pengorganisasian, pengawasan, pengendalian, pembiayaan, koordinasi, pelestarian, penyempurnaan dan pengembangannya. Selain itu penyelenggaraan Pemerintahan Desa dalam pelaksanaannya juga harus didasarkan pada peraturan-peraturan dan ditunjang dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan merupakan tugas dari Kepala Desa. Untuk melaksanakan tugasnya, Kepala Desa mempunyai wewenang sesuai

⁷ Ombi Romli, 2017, “ Lemahnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Melaksanakan Fungsi Pemerintahan Desa” *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol 3 No 1, hlm.37.

dengan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang

Desa :

- a. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. mengangkat dan memberhentikan Perangkat Desa;
- c. memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan Aset Desa;
- d. menetapkan Peraturan Desa;
- e. menetapkan APBN;
- f. membina kehidupan masyarakat desa;
- g. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa;
- h. membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;
- i. mengembangkan sumber pendapatan desa;
- j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa;
- l. memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m. mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- n. mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Jadi, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa terdapat dua lembaga yaitu Pemerintah Desa dan BPD. Pemerintah berfungsi menyelenggarakan kebijakan pemerintah atasnya dan kebijakan desa, sedangkan BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.⁸

Berdasarkan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, BPD mempunyai beberapa fungsi 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.

Proses pengawasan yang dilakukan BPD seharusnya mempunyai visi dan misi yang sama dengan Kepala Desa sehingga tidak dapat menjatuhkan Kepala Desa yang dipilih secara demokratis oleh masyarakat desa, BPD merupakan lembaga permusyawaratan di tingkat desa yang membahas dan menyepakati kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.⁹

BPD merupakan lembaga pengawas desa yang fungsinya dapat diharapkan menjalankan secara sungguh-sungguh terutama dalam

⁸ *Ibid*, hlm.77

⁹ Moh Amad Safri, Andi Mattulada Amir dan Nina Yusnita, 2017, "Pengelolaan Dana Desa dalam Perspektif Pemerintahan Desa di Kabupaten Buol", *Jurnal Katalogis*, Vol 5 No 9, hlm.8

anggaran Dana Desa. BPD tidak perlu ragu menjalankan tugasnya dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa karena di dalam peraturan perundang-undangan sudah dijelaskan secara tegas. Dengan adanya mekanisme *check and balances* akan meminimalisir terhadap terjadinya penyalahgunaan anggaran Dana Desa.

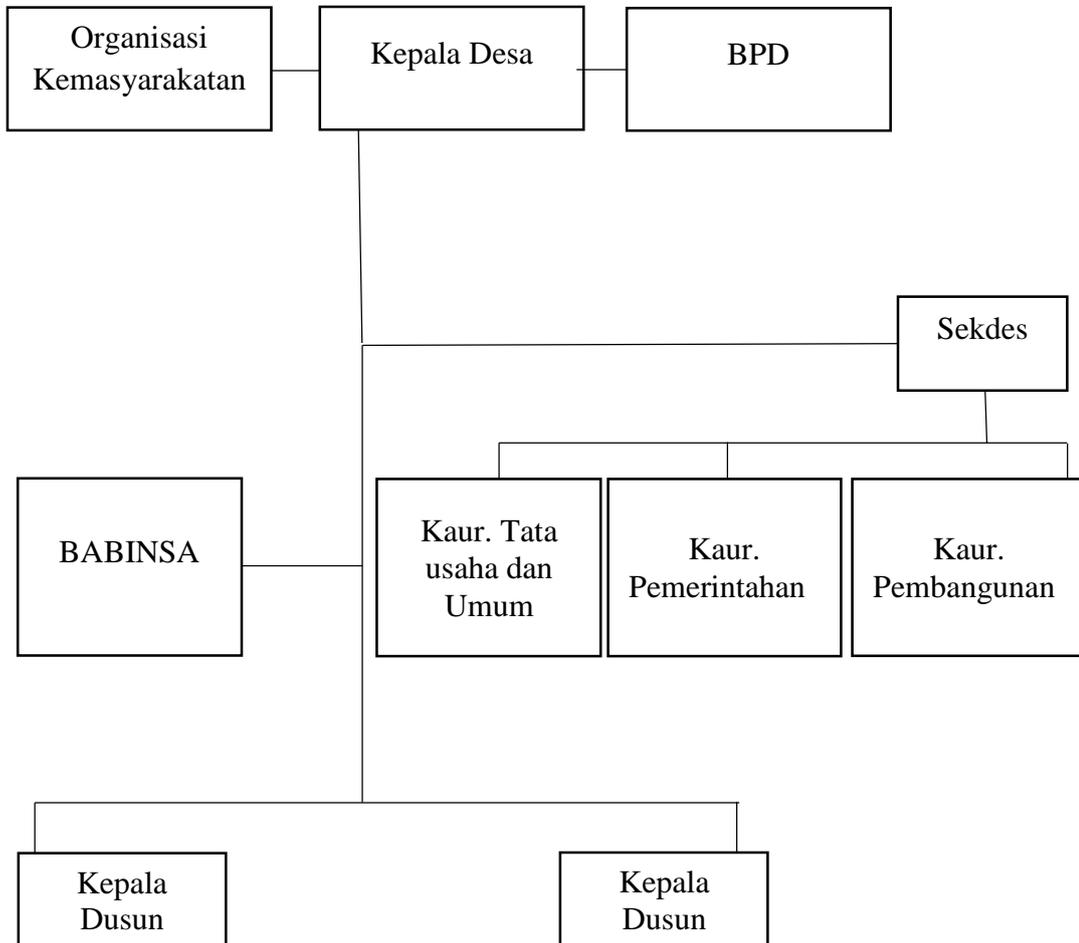
Politik hukum atau *legal policy* Pemerintahan Desa dari tahun ke tahun atau dari setiap periode pemerintahan semakin menunjukkan kearah pembentukan *civil society* atau meminjam istilah Nurcholis Madjid “masyarakat madani”. Politik hukum Pemerintahan Desa yang dimaksud disini adalah arah kebijakan hukum Pemerintahan Desa secara nasional, yakni garis-garis besar kebijaksanaan hukum yang dianut oleh penyelenggara negara dalam usaha dan upaya memelihara, memperuntukkan, mengambil manfaat mengatur, dan mengurus Pemerintahan Desa beserta masyarakat desa sebagai komunitas yang mengatur dirinya sendiri.¹⁰

Pemerintahan Desa terdiri dari seorang Kepala Desa, Perangkat Desa dan BPD. Sedangkan Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. Masing-masing desa memiliki struktur atau susunan organisasi yang berbeda-beda. Hal ini tergantung pada kebutuhan serta keadaan dari masing-masing desa. Berikut adalah struktur organisasi dan tata kerja Pemerintahan Desa Jiwowetan:

¹⁰ Yusnani Hasjimzoem, 2014, “Dinamika Hukum Pemerintahan Desa” *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 8 No 3, hlm.473

Bagan 1

Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa Jiwowetan



Sumber : Kantor Kepala Desa Jiwowetan Kecamatan Wedi Kabupaten Klaten

Dalam membawa peran serta masyarakat di dalam Pemerintahan Desa diharapkan dapat mewujudkan adanya prinsip-prinsip demokrasi. Dengan adanya peran serta dalam masyarakat akan mendorong pemerintah yang lebih baik dengan memberdayakan masyarakat dan meningkatkan peran dan fungsi dari Pemerintahan Desa tersebut.

Kepala Desa membutuhkan seorang unsur pembantu yang tergabung di dalam Pemerintahan Desa yaitu Perangkat Desa. Perangkat

Desa sendiri terdiri dari Sekretaris Desa Dan Perangkat Desa lainnya. Perangkat Desa diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk desa yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Desa. Berikut daftar Pemerintah Desa Jiwowetan :

Tabel 1

Perangkat Desa Jiwowetan

No	Nama	Tempat Tanggal Lahir	L/P	Jabatan	Pendidikan
1.	Sumarni	Klaten, 08-03-1972	P	Kades	SLTA
2.	Watino	Klaten, 17-12-1974	L	Pj.Sekdes	SLTA
3.	Kliwon	Klaten, 21-02-1971	L	Kaur.Pembangunan	SLTA
4.	Watino	Klaten, 17-12-1974	L	Kaur.Umum	SLTA
5.	Sunaryo	Klaten, 01-01-1966	L	Kadus I	SLTA
6.	Dalikir	Klaten, 07-02-1966	L	Kadus II	SLTA
7.	Sunaryo	Klaten, 01-01-1966	L	Pj.Kaur.Pembangunan	SLTA

Sumber : Kantor Kepala Desa Jiwowetan Kecamatan Wedi Kabupaten Klaten

B. Otonomi

1. Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yakni *autonomos/autonomia* yang berarti “keputusan sendiri” (*self ruling*).

Otonomi mengandung beberapa pengertian sebagai berikut :¹¹

- a. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri yang tidak untuk dikontrol pihak lain maupun kekuatan luar;
- b. Otonomi adalah “pemerintahan sendiri” (*self government*), yaitu hak untuk memerintah dan menentukan nasib sendiri (*the right of self government, self determination*);

¹¹ Syahla Guruh L.S, 2000, *Menimbang Otonomi vs federal*, Bandung, Remaja Rosdakarya, hlm.3

- c. Pemerintah dihormati serta dijamin dengan tidak adanya kontrol dari pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa;
- d. Pemerintah otonomi memiliki kekuatan untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam tujuan hidup secara adil (*self determination, self sufficiency, self reliance*). Selain itu pemerintah otonomi juga mempunyai supremasi atau dominan kekuasaan (*supremasi of authority*) atau (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.

Menurut Mahfud MD :

“Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus daerah mulai dari kebijakan, perencanaan sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi. Sementara itu, otonomi adalah wewenang yang dimiliki daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan dan dalam rangka desentralisasi.”¹²

Otonomi daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah dan bukan otonomi “daerah” dalam pengertian suatu wilayah/tutorial tertentu di tingkat lokal. Kalaupun implementasi otonomi daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan daerah, kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur, dan demokratis. Dalam hubungan itu, Kepala Daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara

¹²Mahfud MD, 2003, *Krisis Masa Kini dan Orde Baru*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, hlm.

efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat daerah.¹³

Menurut Djohermansyah Djohan :

“Konsep otonomi daerah, pada hakikatnya, mengandung arti adanya kebebasan daerah untuk mengambil keputusan, baik politik maupun administratif. Dalam konteks ini maka kebebasan dalam pengambilan keputusan dengan prakarsa sendiri suatu yang niscaya.”¹⁴

Bagir Manan sebagaimana di kutip oleh Nukthoh Arfawie mengatakan bahwa otonomi daerah sebagai sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas serta tanggung jawab dalam mengatur dan mengurus urusan antara pemerintahan pusat dan daerah. Akibat dari adanya pembagian-pembagian tersebut mengakibatkan setiap daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan maupun dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.¹⁵

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hakikat otonomi daerah adalah upaya pemberdayaan daerah

¹³ J. Kaloh, 2003, *Kepala Daerah Pola Kegiatan, kekuasaan, dan perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 17

¹⁴ Djohermansyah Djohan, 2007, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat ditingkat Lokal*, Yogyakarta, Pustaka pelajar, hlm.7

¹⁵ Nukthoh Arfawie Kurde, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum : Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksaaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 128.

dalam pengambilan keputusan daerah secara lebih leluasa dan bertanggungjawab untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah sendiri.¹⁶

Dalam perspektif kewenangan, otonomi daerah itu bermakna sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dengan sebuah catatan sebatas mana luasnya, dan seberapa berat kualitasnya, masih belum ada ukuran dan tentunya memang tidak ada ukuran pasti. Batas-batas itu tergantung dengan situasi, kondisi dan pemahaman yang didasarkan pada kepentingan pelaksana, yang mempunyai kewenangan untuk itu, sebagai aplikasi dari ketentuan perundang-undangan yang melimpahkan atau memberi kewenangan tersebut.¹⁷

Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*serfregelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*). Sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Dan wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan

¹⁶ Iswan Kaputra, Amrin Banjarnahor, Armasyah Matondang, dkk, 2013, *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm.70.

¹⁷ Samsul Wahidin, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*, Yogyakarta, Pustaka pelajar, hlm. 3.

pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.¹⁸

Otonomi daerah merupakan bentuk realisasi dari Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 dan hal yang sangat penting dalam rangka menumbuhkan kreativitas serta prakarsa dari seluruh elemen masyarakat di daerah, untuk mengacu pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Adanya otonomi daerah dalam arti sesungguhnya, maka setiap daerah akan berupaya menggali potensi yang dimiliki, sumber daya alam dan sumber daya manusia untuk membangun daerahnya.

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan yang dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang

¹⁸ Indah, 2014, "Hubungan Wewenang Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia" *Rechtidee Jurnal Hukum*, Vol 9 No 2 , hlm.143

menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.¹⁹

Pemberlakuan kebijakan otonomi daerah diharapkan dapat memperbaiki taraf hidup masyarakat di desa. Dengan adanya pemberlakuan kebijakan otonomi daerah ini, masyarakat berharap agar diberikan kesempatan untuk kewenangan dan tanggungjawab atas pemanfaatan sumber daya alam yang ada di desanya dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam tersebut. Kebijakan ini bagi masyarakat desa dianggap akan memberikan kesempatan kepada Pemerintah Daerah untuk lebih dapat memajukan masyarakatnya melalui berbagai langkah-langkah kebijakan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat diwilayahnya.²⁰

Dalam perkembangan otonomi daerah, Pemerintah Pusat semakin memperhatikan dan menekankan pembangunan masyarakat desa melalui otonomi Pemerintahan Desa. Pada gilirannya, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat, mewujudkan peran aktif masyarakat untuk turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa.²¹

¹⁹ Ni'matul Huda, 2016, *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang, Setara Press, hlm.47

²⁰ Sakinah Nadir, 2013, "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa : Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa" *Jurnal Politik Profetik*, Vol I No 1, hlm.8

²¹ Iswan Kaputra, Amrin Banjarnahor, Armasyah Matondang, dkk, *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia*, op.cit. hlm.67

2. Otonomi Desa

Kewenangan desa merupakan elemen penting dalam kajian otonomi desa. Kewenangan desa itu sendiri merupakan hak yang dimiliki desa untuk mengatur rumah tangga atau urusan pemerintahannya sendiri.²²

Pengertian otonomi desa menurut Sabtoni yaitu:

“Kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya serta kepentingan masyarakat setempat berdasarkan peraturan-peraturan dan perundang-undangan yang berlaku, serta merupakan pemaknaan standar yang formalis dan tidak *clear* dalam kehidupan masyarakat desa.”²³

Dalam pengertian otonomi menurut tradisi Hukum Tata Negara asing, maka di Indonesia sebagai daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas, lebih luas dari otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang menyusul dikemudian hari, baik yang dibentuk oleh desa-desa bersama-sama dengan sukarela, maupun yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Otonomi desa mendapatkan pembatasan-pembatasan tertentu dengan adanya daerah-daerah hukum yang lebih tinggi tersebut. Meskipun demikian, desa di seluruh Indonesia masih berwenang menentukan mati hidupnya sendiri dalam menetapkan

²² Innesa Destifani, Suwondo, dan Ike Wanusmawatie, 2010, “Pelaksanaan Kewenangan Desa dalam Rangka Mewujudkan Otonomi Desa”, *Jurnal Administrasi Publik*, Vol 1 No 6, hlm.1239

²³ Sabtoni, Anang, dkk, 2005, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, Yogyakarta, IRE Press, hlm.16

wilayahnya dengan batas-batasnya sendiri berwenang menetapkan tata pemerintahannya sendiri.²⁴

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa semakin menguatkan adanya kedudukan desa. Desa dan desa adat mendapat perlakuan yang sama dari pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam hal ini desa diberikan otonomi untuk mengurus kepentingannya sendiri berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat desa, serta menetapkan dan mengelola kelembagaan desa.²⁵

Pemerintah kabupaten mengupayakan beberapa kebijakan agar memperkuat otonomi desa :

- a. Menggali dan memberikan kesempatan kepada desa agar dapat menggali potensi SDA (Sumber Daya Alam) yang dapat dijadikan sebagai sumber pendapatan desa.
- b. Memberikan bantuan kepada desa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Memfasilitasi upaya *capacity building* tidak hanya bagi aparatur desa, tetapi juga bagi komponen-komponen masyarakat melalui koordinasi, bimbingan dan pengawasan.²⁶

Otonomi desa pada hakikatnya adalah sama dengan otonomi daerah. Akan tetapi, muatan yang menjadi kewenangan desa otonom hanya pada wilayah desa tertentu saja. Tidak ada definisi baku mengenai

²⁴ Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984, *Desa*, Jakarta, PN Balai Pustaka, hlm.282

²⁵ Nyimas Latifah Letty Aziz, 2016, "Otonomi Desa dan Efektivitas Dana Desa", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol 13 No 2, hlm.194

²⁶ *Ibid*, hlm.197

pengertian otonomi daerah, akan tetapi otonomi daerah diartikan sebagai pemberian wewenang dari daerah kepada desa untuk mengurus sendiri segala urusan desa sesuai dengan kebutuhan dan faktor desa masing-masing. Otonomi desa merupakan suatu konsep yang tidak dapat dipisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), karena desa merupakan sub atau bagian daerah atau wilayah terkecil dalam sistem pemerintahan yang ada di Indonesia.²⁷

Kedudukan desa dalam ketatanegaraan Indonesia perlu dipahami sebagai penyelenggaraan urusan yang dilaksanakan dalam rangka pemerintahan dalam arti luas, untuk melayani masyarakat. Perlekatan mengenai ketatanegaraan tampaknya lebih baik dikesampingkan terlebih dahulu karena beberapa alasan. Faktor utama yaitu bahwa persepsi mengenai urusan dan kelembagaan ketatanegaraan berbeda dengan urusan dan kelembagaan pemerintahan.²⁸

C. Dana Desa

Sebelum menjelaskan pengertian dari Dana Desa, akan dijelaskan terlebih dahulu mengenai perbedaan Dana Desa dan Alokasi Dana Desa. Antara keduanya dari sumber dana maupun penggunaannya berbeda.

Dana Desa merupakan kewajiban pemerintah pusat untuk mengalokasikan anggaran transfer ke desa di dalam APBN sebagai wujud

²⁷ Yusnani Hasyimzoem, M.Iwan Satriawan, Ade Arif Firmansyah, Siti Khoiriah, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 141

²⁸ Afriniko, 2015, “Politik Hukum Otonomi Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.”, *JOM Fakultas Hukum*, Vol 2 No 2, hlm.13.

pengakuan dan penghargaan Negara kepada desa. Prioritas penggunaan Dana Desa diatur melalui Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia. Sedangkan Alokasi Dana Desa adalah kewajiban Pemerintah Kabupaten untuk mengalokasikan anggaran untuk desa yang diambil dari Dana Bagi Hasil dan Dana Alokasi Umum yang merupakan bagian Dana Perimbangan dengan besaran sepuluh persen (10%) untuk masing-masing Kabupaten setiap tahun dengan tata cara penggunaan Alokasi Dana Desa diatur melalui Peraturan Bupati yang ditetapkan setiap tahun.²⁹

Pendapatan Daerah merupakan penerimaan yang sangat penting bagi pemerintah daerah dalam pembangunan dan kegiatan-kegiatan daerah. Pendapatan Daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dikelompokkan menjadi 3 yaitu :

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. PAD dapat dipisahkan menjadi 4 yaitu :
 - a. Pajak Daerah merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Pemerintah Daerah tanpa balas jasa langsung yang dapat ditunjuk, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²⁹<http://www.beritabandarabaro.com/2016/11/beda-dana-desa-dd-dan-alokasi-dana-desa.html> (diakses pada Senin, 11 Desember 2017 pukul 01.24).

- b. Retribusi Daerah merupakan pungutan daerah sebagai bayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau badan.
 - c. Bagian Laba Usaha Daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
 - d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah merupakan penerimaan daerah yang diperoleh pemerintahan daerah dari barang atau jasa yang dimiliki pemerintah.
2. Dana Perimbangan merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada pemerintah untuk memenuhi kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Perimbangan terdiri dari :
- a. Bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, penerimaan dari Sumber Daya Alam (SDA).
 - b. Dana Alokasi Umum merupakan dana yang bersumber dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antara daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

- c. Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari APBN, yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu.
3. Lain-lain Penerimaan yang sah merupakan jenis penerimaan daerah yang terdiri dari lain-lain penerimaan yang sah, penerimaan dari propinsi, penerimaan dari kabupaten dan kekurangan tunjangan fungsional guru.

Pada setiap tahunnya setiap desa akan mendapatkan dana desa melalui pemerintah pusat yang dalam penyalurannya melalui pemerintah kabupaten. Dana desa dialokasikan dalam bentuk transfer bukan dalam bentuk proyek. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah memandatkan dana desa maka selama Undang-Undang tentang Desa masih diberlakukan, pemerintah akan terus mengalokasikan dana desa.

Dengan adanya kewenangan lokal berskala desa maka pengelolaan dana desa ini merupakan kewenangan yang diserahkan langsung kepada desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang dilaksanakan oleh desa yang muncul karena adanya perkembangan desa dan prakarsa masyarakat desa.

Dana Desa merupakan pendapatan desa yang bersumber dari alokasi APBN yang sesuai dengan Pasal 72 huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Sedangkan menurut Pasal 72 huruf d, Alokasi Dana Desa merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten.

Dalam perencanaan penggunaan dana desa melalui beberapa tahapan yakni terlebih dahulu membuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) yang dibuat untuk periode 6 tahun. Selanjutnya dibuatlah Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) untuk periode 1 tahun dan yang terakhir adalah pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) yang merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan desa.

Pengalokasian dana desa dengan memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

1. jumlah penduduk;
2. angka kemiskinan;
3. luas wilayah; dan
4. tingkat kesulitan geografis.

Tujuan dana desa yaitu :

1. meningkatkan pelayanan publik di desa;
2. meringankan kemiskinan;
3. memajukan perekonomian desa;
4. mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa; dan
5. memperkuat masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan.

Mekanisme dana desa dalam penyalurannya dilakukan secara bertahap dari Pemerintah Pusat (APBN) ke Kabupaten (APBD) dan selanjutnya ke desa (APBDes). Setelah dana desa diterima di APBD Kabupaten paling lambat selama 7 hari kerja, dana tersebut harus disalurkan ke desa.

Terdapat dua tahap penyaluran yaitu sebagai berikut :

1. Tahap I sebesar 60% dari pagu dana desa.
2. Tahap II sebesar 40% dari pagu dana desa.

Dana desa disalurkan dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN) melalui Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN). Sedangkan penyaluran dana desa dari RKUD ke Rekening Kas Desa (RKD) dilakukan oleh Bendahara Umum Daerah (BUD) yang menyalurkan dari APBD. Disini RKUD hanya berperan sebagai tempat penyimpanan dana desa sementara yang disalurkan oleh pemerintah pusat.

Setiap tahapan mempunyai persyaratan yang berbeda, baik itu dana desa yang disalurkan melalui APBN ke APBD maupun APBD ke APBDesa.

Persyaratan penyaluran dana desa melalui APBN ke APBD:

- a. Persyaratan penyaluran tahap I yaitu :
 - 1) perda APBD tahun berkenaan;
 - 2) perkada tata cara pembagian dan penetapan rincian dana desa;
 - 3) laporan realisasi penyaluran tahun sebelumnya; dan
 - 4) laporan konsolidasi realisasi penyerapan dan capaian *output* sebelumnya.
- b. Persyaratan penyaluran tahap II yaitu :
 - 1) laporan dana desa tahap I telah disalurkan ke RKD minimal 90%
 - 2) laporan dana desa tahap I telah diserap oleh desa rata-rata minimal 75%; dan
 - 3) rata-rata capaian *output* minimal 50%.

Persyaratan penyaluran dana desa melalui APBD ke APBDesa:

a. Persyaratan penyaluran tahap I yaitu :

- 1) Perdes APBDesa; dan
- 2) laporan realisasi penyerapan dan capaian *output* dana desa tahun sebelumnya.

b. Persyaratan penyaluran tahap II yaitu :

- 1) laporan penyerapan dana desa; dan
- 2) tahap I rata-rata minimal 75% dan rata-rata capaian *output* minimal 50%.

Dana desa dikelola secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁰

³⁰ Lihat Pasal 2 ayat (2) Peraturan Bupati Klaten Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengelolaan Dana Desa Di Kabupaten Klaten Tahun 2017.