



NASKAH AKADEMIK

RAPERDA
[Rancangan Peraturan Daerah]
tentang
PENGELOLAAN KEUANGAN DESA DAN ASET DESA
KABUPATEN BATANG

PEMERINTAH KABUPATEN BATANG
2015

DAFTAR ISI

Daftar Isi		i
Daftar Tabel		iii
Daftar Gambar		iv
Daftar Pustaka		v
BAB I	PENDAHULUAN	I-1
	1.1. Latar Belakang	I-1
	1.2. Identifikasi Masalah	I-7
	1.3. Tujuan dan Kegunaan	I-8
	1.4. Metode	I-8
BAB II	KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	II-1
	2.1. Kajian Teoritis	II-1
	2.2. Praktik Empiris	II-10
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	III-1
	3.1. Pengaturan Desa di Masa Hindia Belanda	III-2
	3.2. Pengaturan Desa di Masa Jepang	III-7
	3.3. Pengaturan Desa 1945-1965	III-7
	3.4. Pengaturan Desa di Masa Orde Baru	III-15
	3.5. Pengaturan Desa UU No 22 Tahun 1999	III-19
	3.6. Pengaturan Desa UU No 32 Tahun 2004	III-26
	3.7. Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014	III-47
	3.8. Peraturan Pemerintah No 60 Tahun 2014	III-48
	3.9. Undang Undang No 23 Tahun 2014	III-51
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	IV-1
	4.1. Landasan Filosofis	IV-1
	4.2. Landasan Sosiologis	IV-2
	4.3. Landasan Yuridis	IV-3

BAB V	JANGKAUAN ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP	V-1
	MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG	
	TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DESA	
	KABUPATEN BATANG	
	5.1. Ketentuan Umum	V-1
	5.2. Muatan Yang Diatur	V-1
	5.3. Ketentuan Peralihan	V-1
	5.4. Ketentuan Sanksi	V-2
BAB VI	PENUTUP	VI-1
	6.1. Kesimpulan	VI-1
	6.2. Saran	VI-2

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1.	Bidang Utama Yang Dibiayai Keuangan Desa	II-2
Tabel 3.1.	Tiga wadah demokrasi Desa	III-22

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. Daur Ulang (siklus) Pengelolaan program

II-11

BAB I PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Sebagai suatu wilayah terkecil yang dikelola secara formal dan mandiri oleh kelompok masyarakat, desa juga memiliki berbagai aturan-aturan yang disepakati bersama. Aturan-aturan tersebut diciptakan guna menciptakan keteraturan, kebahagiaan dan kesejahteraan bersama yang dianggap menjadi hak dan tanggungjawab bersama kelompok masyarakat yang ada.

Kondisi ini mendorong berbagai pihak dan kalangan untuk melakukan kajian dan "memanfaatkannya". Banyak penelitian dan kajian tentang desa yang dilakukan, bahkan ada penguasa yang justru memanfaatkan desa sebagai obyek proyeknya. Desa juga tidak lepas dari obyek politisasi dari sebagian politikus dan eksploitasi dari pengusaha untuk kepentingan pribadi, golongan maupun kelompoknya. Begitu pula dengan dunia kampus, keberadaan desa, penduduk desa, sistem sosial dan kekerabatan, dinamika politik dan penyelenggaraan pemerintahannya telah menjadi obyek bahasan dalam berbagai seminar dan forum-forum ilmiah lainnya serta berbagai kegiatan akademis lainnya. Namun ironis, semua langkah yang telah dilakukan belum mampu memberikan solusi yang baik untuk perkembangan dan kemajuan desa. Desa tetap saja masih harus bergelut dengan masalah-masalah mendasar, seperti: masalah sosial, ekonomi, pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan dan masalah infrastruktur. Padahal desa memiliki segalanya: sumber daya manusia, sumber daya alam, semangat kegotong-royongan, sistem sosial yang penuh kekerabatan dan toleransi.

Demikian juga dengan kelembagaan pemerintahan desa, ternyata masih terbatas kapasitasnya untuk melaksanakan pelayanan publik, membangkitkan potensi dan memberdayakan masyarakat. Banyak faktor yang menjadi penyebab itu semua, baik faktor internal maupun eksternal, namun ternyata faktor

positioning terhadap desa yang belum tepat merupakan faktor dominan yang menjadi penyebabnya.

Dalam sejarah pertumbuhan dan perkembangannya, desa selama ini lebih ditempatkan sebagai obyek daripada subyek. Sudah sejak jaman dahulu, desa dijadikan sebagai: bahan kajian, *pilot project* kebijakan, sumber dukungan politik, sumber legitimasi para penguasa dan eksploitasi para pengusaha.

Desa yang pada mulanya mampu berkembang dengan segala piranti dan kelembagaan asli sesuai kekhasan masing-masing yang dimiliki dan diciptakan sendiri baik di bidang politik, ekonomi, sosial budaya maupun pertahanan keamanan, mulai kehilangan otonominya ketika diintervensi oleh otoritas yang lebih besar. Pada jaman kerajaan, desa diminta mengakui, patuh dan tunduk terhadap otoritas kerajaan sambil menjalankan otonomi asli. Memasuki era kemerdekaan, terutama era orde baru, otonomi desa direnggut dan penyelenggaraan pemerintahan desa "diseragamkan" melalui implementasi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Sejak saat itu, desa kehilangan kekhasan dan keasliannya, pemerintahan desa diformat sesuai *main stream* kekuasaan dan selera penguasa pada saat itu.

Walaupun masih saja menjadi obyek eksploitasi politik dan ekonomi, desa yang telah tumbuh dalam sejarah yang sangat panjang berabad-abad lalu, terus mengalami pertumbuhan dan perkembangan yang dinamis. Karena pertumbuhan dan perkembangannya itulah maka desa tetap eksis sampai hari ini. Menyadari akan eksistensi desa yang perlu terus dijaga dan diberi ruang untuk tumbuh dan berkembang, perlahan-lahan orientasi kebijakan tentang desa juga mengalami perubahan. Pemerintah mulai mencoba "mengembalikan" kedaulatan desa, dengan mencabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dan menggantinya dengan peraturan perundangan yang baru. Namun sayang, di era reformasi, pengaturan tentang desa justru "turun tahta", karena pengaturan tentang pemerintahan desa diatur dalam peraturan teknis di bawah undang-undang, undang-undang sebagai induknya, yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999

dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan pemerintahan desa dalam pasal-pasal yang singkat.

Namun Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengakui desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dengan hak-hak asal-usul dan adat-istiadatnya. Oleh karena itu, desa bisa disebut dengan nama lain yang sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat. Namun sayang, kewenangan desa dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi tidak mempunyai arti apa-apa karena urusan berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat tidak diidentifikasi dan dikategorisasi dengan jelas. Demikian pula urusan yang berasal dari kabupaten/kota, ternyata banyak yang belum didelegasikan.

Pengesahan Undang-undang Desa menjadi tonggak sejarah yang penting bagi pemerintahan desa, karena baru kali ini ada Undang-undang Desa yang menunjukkan komitmen yang nyata dan adanya *political will* dari negara untuk memberdayakan desa dan meningkatkan kesejahteraan seluruh perangkat desanya. Komitmen dan *political will* itu antara lain bisa dilihat pada:

1. Adanya alokasi anggaran dari APBN untuk pembangunan desa. Kebijakan ini dituangkan dalam Pasal 71, setiap desa akan mendapatkan alokasi dana dari APBN sebesar 10% (sepuluh persen) dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam APBD setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK). Nilainya disesuaikan dengan kondisi geografis desa, jumlah penduduk dan angka kemiskinan. Selama ini pendapatan asli desa bersumber dari pendapatan asli desa yang terdiri dari : hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa, bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota, bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota, hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari

pihak ketiga; dan lain-lain pendapatan desa yang sah. Adanya pendapatan yang bersumber dari alokasi dana APBN tentu saja merupakan kebijakan baru yang positif dan merupakan poin penting bagi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Desa menghadapi banyak masalah, antara lain kemiskinan, derajat kesehatan masyarakat yang memprihatinkan, tingkat pendidikan yang rendah, angka pengangguran yang cukup tinggi, rendahnya kapasitas penyelenggara pemerintahan desa, kerusakan lingkungan alam, kerusakan infrastruktur dll. Dengan adanya tambahan pendapatan desa yang signifikan maka persoalan-persoalan tersebut akan terus ditangani dan dicarikan solusinya sesuai dengan prioritas dan kewenangan desa. Apalagi perencanaan, alokasi, pelaksanaan dan pertanggung jawaban penggunaan dana dilaksanakan oleh desa itu sendiri, tentu saja ini merupakan aksi yang nyata untuk pemberdayaan masyarakat. Namun konsekuensi dari penyerahan dan pendelegasian pengelolaan keuangan ini harus diikuti dengan peningkatan kapasitas pengelola melalui pelatihan, pembinaan penatausahaan keuangan desa disertai dengan pengawasan yang kontiniu agar dana dapat dikelola secara akuntabel, transparan, tepat waktu, tepat mutu, tepat administrasi dan tepat sasaran.

2. Adanya penghasilan tetap, tunjangan dan pemeliharaan kesehatan untuk kepala desa dan perangkat desa.

Kepala Desa dan perangkat desa pada hakekatnya adalah penyelenggara negara di tingkat desa. Keberadaannya sangat strategis dalam sistem penyelenggaraan negara, karena desa adalah muara dari semua program pemerintahan dan pembangunan, disamping itu desa adalah basis data sebagai sumber informasi dan pembuatan kebijakan nasional dan daerah, sehingga untuk kelancaran dan kesuksesan program-program pemerintahan dan pembangunan, sudah semestinya kalau desa diperkuat baik dari sisi kelembagaan, kapasitas aparatur dan kewenangannya. Hal

yang sangat signifikan berpengaruh terhadap peningkatan kinerja aparatur desa adalah peningkatan kesejahteraan. Walaupun sudah ada perhatian pemerintah, secara umum tingkat pendapatan aparatur desa masih rendah, sehingga perlu terus ditingkatkan. Kebijakan yang pemberian penghasilan tetap, tunjangan dan pemberian jaminan kesehatan dari negara merupakan kebijakan penting yang akan dapat menciptakan iklim kerja yang baik dalam menjalankan tugas dan kewajiban aparatur desa.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah diatur perencanaan pembangunan desa yang berfungsi untuk mengurangi kesenjangan antara kota dan desa,. UU Desa memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah desa untuk melakukan perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan keuangan desa dalam rangka pembangunan di desa.

Pasal 72 ayat (1) dan (2) UU Desa menyebutkan bahwa salah satu sumber pendapatan desa berasal dari alokasi APBN dengan mengefektifkan program yang berbasis desa (dalam kajian ini disebut dengan Dana Desa) secara merata dan berkeadilan. Selanjutnya, penjelasan dari pasal tersebut menyatakan Dana Desa yang dialokasikan dari APBN adalah sebesar 10 persen dari dan di luar dana transfer ke daerah (*on top*) dan dilakukan secara bertahap. Dimana sumber-sumber pendapatan desa berasal dari:

1. Pendapatan asli desa terdiri dari hasil usaha, hasil aset desa, swadaya, partisipasi, gotong royong dan lain-lain
2. Alokasi anggaran pendapatan dan belanja negara
3. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota
4. Alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota
5. Bantuan keuangan dari APBN, APBD Provinsi dan APBD kabupaten/kota.
6. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga
7. Lain-lain pendapatan desa yang sah

Sedang aset desa atau kekayaan milik desa berupa tanah disertifikatkan atas nama pemerintah desa, dan bangunan milik desa dilengkapi bukti kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib.

Pembahasan pengelolaan keuangan desa erat kaitannya dengan pembahasan mengenai politik anggaran pemerintah desa. Bagaimanapun otonomi desa telah menempatkan pemerintahan desa justru pada posisi yang kurang "menguntungkan". Pemerintah desa sebetulnya saat ini belum siap menjadi otonom dalam pengelolaan keuangannya. Tidak bisa juga dipungkiri bahwa kebijakan pemerintah desa apapun akan kurang berarti apabila tidak terekspresi dalam anggaran. Persoalan bertambah rumit karena belum adanya visi penyusunan anggaran desa yang jelas dan tegas. Anggaran kadang hanya disusun sebagai kegiatan rutin dari pemerintahan desa. Atau hanya sebagai formalitas dari permintaan bantuan pembangunan kepada kabupaten atau pemerintah pusat. Anggaran tidak mencerminkan kemampuan dari pemerintah desa untuk mendapatkan dana dan mengalokasikannya secara berhasil guna dan berkesinambungan.

Ada suatu asumsi sesat yang dianut, yakni *function follow money* (fungsi mengikuti uang) atau besar kecilnya kewenangan (fungsi) yang diberikan sejalan dengan kemampuan memperoleh sumber pendapatan. Konsekuensinya adalah pemerintah daerah yang sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)-nya besar, akan mempunyai kewenangan yang besar pula demikian sebaliknya. Asumsi itu saat ini sudah dijungkirbalikkan. Saat ini yang berlaku adalah *money follow function* (uang mengikuti fungsi) yang didasari pikiran bahwa kewenangan merupakan sumber dari kemampuan meraih sumber-sumber pendapatan. Meskipun demikian, apakah politik anggaran sebagaimana terkandung dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah telah membuat Pemerintah Daerah menjadi berdaya.

Banyaknya aturan pelaksana yang harus dibuat oleh Pemerintah dan pemerintah daerah membuat proses implementasi otonomi Desa tidak bisa

berjalan dengan optimal, karena kabupaten/kota selalu akan menunggu lahirnya peraturan di atasnya. Hal ini ditambah dengan pemahaman atas pengelolaan keuangan desa dan aset dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 yang masih terbatas, menimbulkan masalah yang begitu kompleks dalam implementasi (pelaksanaan). Pemerintah pusat sudah membuat berbagai panduan standar maupun melakukan sosialisasi dan koordinasi dengan para pejabat daerah pengelola Desa. Namun Pejabat daerah mengalami kesulitan dalam meyakinkan atasannya (termasuk bupati) dan memberikan sosialisasi lebih lanjut kepada Desa. Karena itu implementasi regulasi itu sangat beragam.

1.2. IDENTIFIKASI MASALAH

Berbagai permasalahan yang ada di lapangan tentang pengelolaan keuangan dan aset desa yang menjadi dasar bagi inisiatif pembuatan Raperda tentang Pengelolaan Keuangan dan Aset Desa adalah sebagai berikut:

- a. Belum adanya kejelasan tentang visi reformasi kebijakan Desa untuk memperbaiki masa depan Desa.
- b. Belum optimalnya peran para pelaku di Desa (pemerintahan Desa, pihak swasta dan masyarakatnya) dalam mendukung penyelenggaraan otonomi daerah khususnya otonomi desa.
- c. Belum kuatnya kewenangan Desa agar dapat lebih berdaya dalam mengatur dan mengurus dirinya sendiri? Bagaimana skema pembagian (penyerahan) kewenangan, perencanaan dan keuangan kepada Desa?
- d. Bagaimana memperkuat peran lembaga-lembaga keuangan yang ada di Desa?
- e. Apa sumber-sumber ekonomi atau aset desa yang seharusnya diserahkan dan dikembangkan sebagai penopang basis penghidupan masyarakat, pembangunan dan kesejahteraan?

1.3. TUJUAN DAN KEGUNAAN

1.3.1. TUJUAN

Tujuan dibuatnya naskah akademik ini adalah:

1. Mengkaji dan menganalisa upaya memberdayakan desa agar terwujud desa sebagai entitas lokal yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi, dan bermartabat secara budaya.
2. Merumuskan konsep tata kelola keuangan desa yang menjamin kesejahteraan masyarakat desa.
3. Memberikan alasan-alasan ilmiah yang diperlukan bagi pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Aset Desa yang memuat peraturan mengenai penyelenggaraan tata kelola desa, yang wilayahnya merupakan bagian dari kabupaten/kota yang didiami masyarakat sipil.

1.3.2. KEGUNAAN

Kegunaan dibuatnya naskah akademik ini adalah:

1. Sebagai bahan masukan bagi pembuat Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pengelolaan Keuangan dan Aset Desa.
2. Sebagai bahan atau materi bagi pihak-pihak terkait yang berkepentingan dengan Pengelolaan Keuangan dan Aset Desa di wilayah Kabupaten Batang.

1.4. METODE PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

1.4.1. METODE PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan dalam penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan 2 (dua) metode penelitian. *Pertama*, metode yuridis normatif yang memusatkan perhatian pada kajian tentang norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tentang desa, yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang ditambah wawasan dari peraturan perundang-

undang yang berlaku sebelumnya, sejak jaman pemerintahan Hindia Belanda, Orde Lama, Orde Baru hingga Era Reformasi. Dengan demikian penelitian Naskah Akademik ini merupakan penelitian doktrinal dengan optik *prescriptive* (bersifat memberi petunjuk atau menjelaskan) guna menemukan kaidah hukum yang menentukan apa yang menjadi hak dan kewajiban yuridis dari subyek dan obyek hukum dalam situasi kemasyarakatan tertentu.

Kedua, di samping peraturan perundang-undangan diatas, penelitian ini menjangkau pula pandangan masyarakat terutama masyarakat desa dan peran pemerintah dalam bentuk kebijakan nasional tentang desa yang menjadi topik utama penelitian. Pada tingkat ini, penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif. Metode ini mengacu pada prosedur penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran tentang data secara mendalam dan holistik. Adapun tipe pemaparan yang digunakan naskah akademis ini bersifat deskriptif-analitis, sehingga kajian yang dilakukan dan uraian yang diberikan dapat menjadi acuan komprehensif bagi penyusunan suatu peraturan daerah.

1.4.2. SUMBER DATA

Data dalam penelitian yang digunakan berupa data primer dan data sekunder. Pengumpulan data primer dilakukan melalui *Focus Group Dissucion* (FGD)/ konsinyering dan pembahasan dengan mengundang secara langsung para pemangku kepentingan (*stakeholders*) desa.

Data sekunder yang digunakan dalam proses penyusunan naskah akademik ini adalah bahan-bahan kepustakaan yang bersifat yuridis normatif, yang mencakup:

1. Bahan hukum primer, berupa ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku, khususnya UUD NKRI Tahun 1945, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah 72 Tahun 2005. Juga bahan hukum primer yang berupa ketentuan hukum dan perundang-undangan yang mengikat pada masa lampau, termasuk Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965, Undang-undang

Nomor 5 Tahun 1979 dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

2. Bahan kepustakaan akademis, seperti hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, buku-buku, makalah-makalah, artikel-artikel dan sebagainya;
3. Bahan kepustakaan lain, berupa kamus, internet, surat kabar, dan sebagainya.

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. KAJIAN TEORITIS

Desa menurut definisi universal adalah sebuah aglomerasi pemukiman di area pedesaan (*rural*). Istilah desa merupakan pembagian wilayah administratif di bawah kecamatan yang dipimpin oleh seorang Kepala Desa. Sejak diberlakukannya otonomi daerah, istilah desa dapat disebut dengan nama lain misalnya, nagari di Sumatera Barat, kampung di Papua dan Kalimantan, dan istilah-istilah lainnya di masing-masing daerah. Hal ini merupakan salah satu pengakuan dan penghormatan Pemerintah terhadap asal-usul dan adat istiadat masyarakat.

Beberapa pengertian desa menurut beberapa ahli adalah sebagai berikut;

1. Sutarjo Kartohadikusumo (1965), Desa merupakan kesatuan hukum tempat tinggal suatu masyarakat yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan pemerintahan terendah (di bawah kecamatan).
2. R. Bintarto (1977), Desa adalah perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis, social, ekonomi-politik, dan kultural setempat dalam hubungan dan pengaruh timbal-balik dengan daerah lain.
3. Paul H. Landis, Desa adalah suatu wilayah yang jumlah penduduknya kurang dari 2.500 jiwa dengan ciri-ciri: pergaulan hidup yang saling kenal-mengenal antar penduduk; pertalian perasaan yang sama tentang suatu kesukaan dan kebiasaan; kegiatan ekonomi yang pada umumnya agraris dan masih dipengaruhi oleh alam sekitar, seperti iklim dan keadaan serta kekayaan alam.

Sedangkan menurut hukum/perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, desa didefinisikan sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi

pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa). Pengelolaan keuangan desa mencakup:

1. Perencanaan (penyusunan) APBDes: pendapatan dan belanja.
2. Pengumpulan pendapatan (atau sering disebut ekstraksi) dari berbagai sumber: pendapatan asli desa, swadaya masyarakat, bantuan dari pemerintah atasan, dan lain-lain.
3. Pembelanjaan atau alokasi.

Beberapa prinsip pengelolaan keuangan desa yang baik:

1. Rancangan APBDes yang berbasis program.
2. Rancangan APBDes yang berdasarkan pada partisipasi unsur-unsur masyarakat dari bawah.
3. Keuangan yang dikelola secara bertanggungjawab (akuntabilitas), keterbukaan (transparansi) dan daya tanggap (responsivitas) terhadap prioritas kebutuhan masyarakat.
4. Memelihara dan mengembangkan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan (pelayanan dan pemberdayaan).

Ada tiga bidang utama yang dibiayai dengan keuangan desa:

Tabel 2.1
Bidang Utama Yang Dibiayai Keuangan Desa

No	Bidang	Unsur-unsur
1	Pemerintahan	Gaji pamong desa; perlengkapan dan operasional kantor; perawatan kantor desa; pajak listrik; perjalanan dinas; jamuan tamu; musyawarah; sidang BPD; gaji BPD (kalau ada); langganan media; dll. Yang perlu dipikirkan: biaya peningkatan SDM, pendataan desa; publikasi desa; papan informasi; dll.
2	Pembangunan	Prasarana fisik desa; perawatan, ekonomi produktif; pertanian, dll.
3	Kemasyarakatan	Kegiatan LKMD, pemberdayaan PKK, pembinaan muda-mudi, kelompok tani, keagamaan, penanganan

No	Bidang	Unsur-unsur
		kenakalan remaja, dll.

Pembahasan pengelolaan keuangan desa erat kaitannya dengan pembahasan mengenai politik anggaran pemerintah desa. Bagaimanapun otonomi desa telah menempatkan pemerintahan desa justru pada posisi yang kurang "menguntungkan". Pemerintah desa sebetulnya saat ini belum siap menjadi otonom dalam pengelolaan keuangannya. Tidak bisa juga dipungkiri bahwa kebijakan pemerintah desa apapun akan kurang berarti apabila tidak terekspresi dalam anggaran. Persoalan bertambah rumit karena belum adanya visi penyusunan anggaran desa yang jelas dan tegas. Anggaran kadang hanya disusun sebagai kegiatan rutin dari pemerintahan desa. Atau hanya sebagai formalitas dari permintaan bantuan pembangunan kepada kabupaten atau pemerintah pusat. Anggaran tidak mencerminkan kemampuan dari pemerintah desa untuk mendapatkan dana dan mengalokasikannya secara berhasil guna dan berkesinambungan.

Ada suatu asumsi sesat yang dianut sepanjang pemberlakuan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah, yakni *function follow money* (fungsi mengikuti uang) atau besar kecilnya kewenangan (fungsi) yang diberikan sejalan dengan kemampuan memperoleh sumber pendapatan. Konsekuensinya adalah pemerintah daerah yang sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) -nya besar, akan mempunyai kewenangan yang besar pula demikian sebaliknya. Asumsi itu saat ini sudah dijungkirbalikkan. Saat ini yang berlaku adalah *money follow function* (uang mengikuti fungsi) yang didasari pikiran bahwa kewenangan merupakan sumber dari kemampuan meraih sumber-sumber pendapatan. Meskipun demikian, apakah politik anggaran sebagaimana terkandung dalam UU No. 25/1999 tentang perimbangan Keuangan Pusat dan daerah telah membuat Pemerintah Daerah menjadi berdaya.

Desa dalam era otonomi desa juga akhirnya dituntut untuk mampu membiayai pembangunan dan pengeluaran rutinnya dari Pendapatan Asli Desa

(PAD). Walaupun peran sumbangan dari pemerintah supra desa, dalam hal ini kabupaten, masih tetap ada. Oleh karena itu maka dalam kasus ini pemerintah desa dapat diajak mempelajari politik anggaran, yakni :

1. Bagaimana pemerintah desa membiayai kegiatannya?
2. Bagaimana uang publik didapatkan, dikelola, dan kemudian didistribusikan oleh penyelenggara pemerintahan (disebut siklus anggaran)?
3. Apakah anggaran yang disusun sudah benar-benar memenuhi prinsip-prinsip dasar anggaran?
4. Apakah visi pengembangan kegiatan ekonomi berkelanjutan sudah tercermin dalam anggaran desa?

Siklus atau garis edar anggaran terdiri dari empat tahap :

Tahap 1. Perencanaan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa (APPKD).

Tahap 2. Pelaksanaan APPKD.

Tahap 3. Pengawasan dan Pemeriksaan APPKD.

Tahap 4. Penyusunan dan Penetapan Perhitungan APPKD

2.1.1. TAHAP 1 PERENCANAAN

Perencanaan APPKD, di mana APPKD sebagai rencana kerja tahunan Pemerintah Desa baik rutin maupun pembangunan sekaligus sebagai perumusan awal tentang perkiraan jumlah penerimaan dan sumber-sumber pendapatan desa yang akan dilaksanakan dalam tahun anggaran tertentu.

Berdasarkan pada Sistem Administrasi Keuangan Daerah, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 1995, hal. 77-136 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, terdapat beberapa prinsip anggaran, antara lain, sebagai berikut:

- a. Prinsip keterbukaan
- b. Prinsip periodik

- c. Prinsip pembebasan anggaran pengeluaran, yang menguntungkan anggaran penerimaan.
- d. Prinsip fleksibilitas
- e. Prinsip kecermatan
- f. Prinsip kelengkapan atau universalitas
- g. Prinsip prealable
- h. Prinsip komprehensif
- i. Prinsip terinci
- j. Prinsip pendapatan ajeg, kontinu, yaitu diusahakan agar pendapatan rutin dapat menutupi biaya rutin, sedangkan pendapatan pembangunan digunakan untuk belanja pembangunan
- k. Prinsip kemandirian, di mana adanya usaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) serta upaya ketetapan penggunaan yang tersedia agar dapat mengurangi ketergantungan kepada instansi yang lebih tinggi.
- l. Prinsip prioritas, di mana dalam penyusunan anggaran agar diupayakan mempertajam prioritas dalam penggunaan dana.
- m. Prinsip efisiensi dan efektivitas anggaran, di mana pengendalian pembiayaan dan penghematan yang menyeluruh pada prioritas daerah tersebut. Dalam penyusunan rencana anggaran, harus direncanakan terlebih dahulu anggaran pendapatan, kemudian disusun anggaran belanjanya.
- n. Prinsip disiplin anggaran, di mana setiap dinas/lembaga/satuan kerja daerah yang memperoleh anggaran harus menggunakan secara efisien, tepat guna dan tepat waktu pertanggungjawabannya, serta tidak melaksanakan kegiatan atau proyek yang tidak tersedia/belum tersedia kredit anggarannya dalam APPKD.

2.1.2. TAHAP 2 PELAKSANAAN APPKD

Hasil dari suatu perencanaan belum merupakan yujuan akhir, karena sederetan langkah-langkah berikutnya masih harus dihadapi dan diselesaikan. Persiapan-persiapan matang mengenai segala segi seperti organisasi, personil, ketersediaan dana, peralatan dan perlengkapan, serta opearsionalisasi dari rencana masih perlu dituntaskan.

Penerimaan Desa

Sumber Penerimaan Desa terdiri dari :

1. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun ialu
2. Pendapatan asli desa :
 - a. Hasil usaha desa,
 - b. Hasil kekayaan desa:
 - 1) tanah-tanah kas desa,
 - 2) pemandian umum yang diadakan atau diurus oleh pemerintahan desa,
 - 3) pasar desa yang diadakan dan diurus oleh Pemerintah Desa,
 - 4) Bangunan milik desa
 - 5) Perairan/pantai dalam batas tertentu yang diurus oleh desa,
 - 6) Tempat pemancingan yang dikelola Desa, sungai, mata air dan sejenisnya,
 - 7) Pelelangan ikan yang dikelola oleh desa.
 - 8) Jalan desa, dan
 - 9) Lain-lain kekayaan desa.
 - c. Hasil dari swadaya dan partisipasi masyarakat desa,
 - d. Hasil dari gotong-royong masyarakat desa,
 - e. Pungutan desa,
 - f. Lain-lain dari suatu usaha desa yang sah, antara lain usaha-usaha ekonomi desa, limbung desa, yang berasal dari bantuan pembangunan desa.

3. Sumbangan dan bantuan dari pemerintah : dana ganjaran, bantuan umum, bantuan khusus dan sumbangan bantuan lainnya.
4. Sumbangan dan bantuan dari propinsi :
 - a. Penyisihan sebagian pendapatan pajak dan retribusi propinsi;
 - b. Penyisihan pendapatan pajak bumi dan bangunan bagian propinsi;
 - c. Sumbangan dan bantuan lainnya.
5. Sumbangan dan bantuan dari kabupaten :
 - a. Penyisihan sebagian pendapatan pajak dan retribusi kabupaten;
 - b. Penyisihan pendapatan pajak bumi dan bangunan bagian kabupaten;
 - c. Sumbangan dan bantuan lainnya.
6. Pinjaman desa : pinjaman yang dilaksanakan oleh Kepala Desa dengan pihak ketiga atas persetujuan Baperdes.
7. Lain-lain pendapatan yang sah : pendapatan yang berasal dari sumbangan, bantuan, dan atau hasil kerja sama dengan pihak ketiga yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Pengeluaran Desa

1. Pengeluaran Rutin :
 - a. Belanja pegawai
 - b. Belanja barang
 - c. Belanja pemeliharaan
 - d. Belanja perjalanan dinas
 - e. Belanja lain-lain.
2. Pengeluaran Pembangunan :
 - a. Pembangunan Sarana dan Prasarana Pemerintahan,
 - b. Pembangunan Prasarana Produksi,
 - c. Pembangunan Prasarana Pemasaran,
 - d. Pembangunan Prasarana Perhubungan,

- e. Pembangunan Prasarana Sosial,
- f. Pembangunan Lain-lain.

Persoalan paling sulit ketika melaksanakan APPKD adalah merencanakan penerimaan desa. Perencanaan penerimaan membutuhkan kemampuan memprediksi keadaan mendatang. Penggalan potensi penggalangan dana menjadi kunci persoalan di sini. Sebetulnya ketika kita merencanakan penerimaan secara tidak langsung seharusnya kita harus dapat menciptakan peluang untuk memperoleh sumber pendapatan.

Yang harus diperhatikan juga dalam pelaksanaan APPKD ini adalah bahwa pengeluaran rutin harus dibiayai dengan penerimaan rutin dan pengeluaran pembangunan harus dibiayai dengan penerimaan pembangunan. Di samping itu pengeluaran pembangunan cenderung merupakan pembangunan fisik semata. Hal itu merupakan salah satu kelemahan dari standar penyusunan APPKD karena pembangunan fisik semata tidak dapat menjamin terciptanya penerimaan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, perlu suatu modifikasi dalam pengeluaran pembangunan dengan lebih menitikberatkan pada pengalokasian sebagian penerimaan pembangunan untuk pemberdayaan kegiatan ekonomi produktif baik yang dikelola oleh masyarakat desa secara individual maupun dikelola oleh pemerintah desa. Tujuannya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memberikan penerimaan rutin untuk menyelenggarakan pemerintahan desa sehari-hari agar pelayanan kepada masyarakat makin baik.

Setelah rencana penerimaan ditentukan maka dalam proses pengalokasian APPKD baik itu untuk pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan pemerintah desa harus mampu menentukan prioritas alokasinya. Prinsip anggaran berimbang di mana kalau penerimaan bertambah maka pengeluaran harus bertambah pula sebaiknya dihindarkan dalam pelaksanaan APPKD. Jika prinsip lama ini tetap diikuti maka sebenarnya pengelolaan akan menjadi tidak efektif. Biarkanlah anggaran tersisa agar memungkinkan terjadi peningkatan peluang

pembentukan modal oleh pemerintah desa untuk digunakan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2.1.3. TAHAP 3 PENGAWASAN DAN PEMERIKSAAN

Pengawasan adalah keseluruhan aktivitas dan tindakan-tindakan kita untuk menjamin agar semua pelaksanaan dan penyelenggaraan sesuai dengan apa yang telah direncanakan dan diputuskan.

Unsur-unsur penting dari pengawasan adalah :

- a. Unsur proses, yaitu usaha yang bersifat terus-menerus terhadap pelaksanaan suatu rencana sampai pada hasil akhir yang diharapkan,
- b. Unsur objek, yang akan diawasi,
- c. Unsur pelaksana, yang akan melakukan pengawasan,
- d. Adanya sistem atau cara pengawasan yang digunakan,
- e. Adanya standar, atau ukuran, dan
- f. Digunakannya teknik-teknik pengawasan.

2.1.4. TAHAP 4 PERHITUNGAN APPKD

Tahap perhitungan APPKD merupakan siklus terakhir dalam APPKD yang sebenarnya bentuk dan susunannya pada prinsipnya sama dengan bentuk dan susunan APPKD. Yang membedakan adalah isi atau angka-angka yang dimasukkan didalamnya, di mana pada APPKD isi atau angka-angka baru bersifat hitungan pendahuluan, sedang pada perhitungan APPKD isi atau angka-angka yang dimasukkan telah bersifat hitungan sesudahnya atau realisasi.

Hasil akhir dari perhitungan APPKD adalah sisa perhitungan anggaran tahun yang lalu. Oleh karena itu, sebagai siklus terakhir, maka perhitungan anggaran daerah ini dimaksudkan sebagai perhitungan atau pertanggungjawaban pemerintah desa dalam arti luas.

Kuangan desa adalah barang publik (*public goods*) yang sangat langka dan terbatas, tetapi uang sangat dibutuhkan untuk membiayai banyak kebutuhan dan kegiatan. Pemerintah desa dan BPD diharapkan mampu memikirkan begitu banyaknya kebutuhan dan kegiatan desa, padahal uang yang tersedia sangat

terbatas. Karena itu, pemerintah desa dan BPD diharapkan mampu mengelola keuangan secara baik dengan dasar penentuan skala prioritas.

2.2. PRAKTIK EMPIRIS

2.2.1. APBDES BERBASIS PROGRAM

Perencanaan dan penyusunan APBDES bukan semata pekerjaan administrasi, dengan cara mengisi blangko APBDES beserta juklak dan juknis yang sudah diberikan dari pemerintah atasan. Ini memang kekeliruan pemerintah selama ini yang tidak memberdayakan dan meningkatkan otonomi desa.

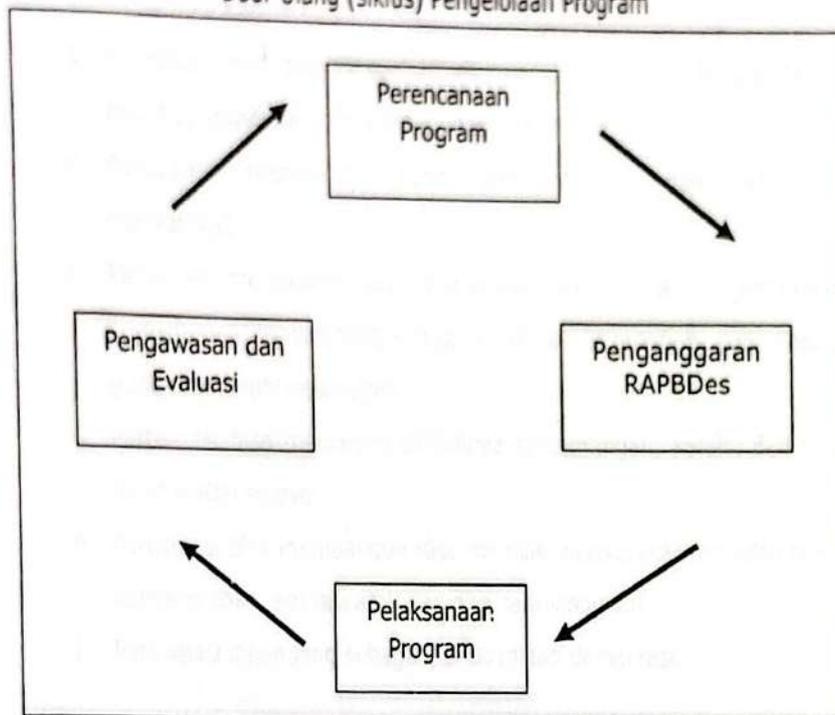
Perencanaan APBDES adalah persoalan politik (mengelola aspirasi dan kebutuhan masyarakat) dan bagian dari agenda pengelolaan program kerja desa. Dengan kata lain, menyusun APBDES harus diawali dengan menyusun rencana program kerja tahunan. Dana yang akan digali (pendapatan) kemudian digunakan untuk membiayai pelaksanaan program itu.

Adapun tahap tahap dalam Penyusunan APBDES adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan Program Desa terdiri dari:
 - a. Perencanaan program desa ini melibatkan partisipasi masyarakat, dengan mengoptimalkan masyawarah desa.
 - b. Perencanaan program mencakup bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.
 - c. Program berangkat dari aspirasi, kebutuhan, potensi dan masalah yang dihadapi oleh masyarakat.
 - d. Perlu penentuan prioritas kebutuhan dalam perencanaan program. Penentuan prioritas ini harus bersama-sama.
 - e. Program operasional bisa mencakup pemerintahan, pelayanan, pembangunan dan kemasyarakatan.
 - f. Menyusun sasaran atau hasil-hasil yang akan dicapai dari masing-masing program operasional desa.

- g. Merancang agenda kegiatan untuk mencapai hasil-hasil dan rencana program tersebut.
- h. Merancang jadwal kegiatan program dalam satu tahun.

Gambar 2.1
Daur Ulang (siklus) Pengelolaan Program



Perencanaan program yang partisipatif dari bawah dan menyeluruh di atas memang membutuhkan tenaga besar, waktu panjang dan melelahkan. Banyak orang yang jengkel dan tidak sabar dengan partisipasi karena terlalu banyak bicara, lambat, dan katanya tidak membuahkan hasil. Tetapi, partisipasi sebenarnya akan memberikan manfaat yang sangat besar pada pemerintah dan masyarakat desa:

- a. Partisipasi adalah perwujudan kedaulatan rakyat, yang menempatkan mereka sebagai awal dan tujuan pembangunan.
- b. Partisipasi menimbulkan rasa harga diri dan kemampuan pribadi untuk turut serta dalam menentukan keputusan yang menyangkut

- a. masyarakat. Dengan kalimat lain, partisipasi adalah bentuk "memanusiakan manusia" (nguwongake).
- b. Partisipasi adalah proses saling belajar bersama antara pemerintah dan masyarakat, sehingga bisa saling menghargai, mempercayai, dan menumbuhkan sikap yang arif.
- c. Partisipasi menciptakan suatu lingkaran umpan balik informasi tentang aspirasi, kebutuhan dan kondisi masyarakat.
- d. Partisipasi merupakan kunci pemberdayaan dan kemandirian masyarakat.
- e. Partisipasi merupakan cara yang paling efektif untuk mengembangkan kemampuan masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi kebutuhan.
- f. Partisipasi bisa mencegah timbulnya pertentangan, konflik dan sikap-sikap waton suloyo.
- g. Partisipasi bisa membangun rasa memiliki masyarakat terhadap agenda pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan.
- h. Partisipasi dipandang sebagai pencerminan demokrasi.

2. Penganggaran

Pada prinsipnya penganggaran adalah merancang kebutuhan dana yang digunakan untuk membiayai program dan kegiatan desa di bidang pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan.

- a. Menentukan besaran dana yang digunakan untuk membiayai program dan kegiatan atau sering disebut dengan pos pengeluaran (belanja).
- b. Mengidentifikasi sumber-sumber pendapatan (baik pendapatan asli desa maupun bantuan pemerintah) untuk membiayai pos pengeluaran yang sudah disusun di atas.
- c. Dengan demikian tentukan dulu pos pengeluaran (belanja), baru pos pendapatan.

3. Pelaksanaan Program

Pelaksanaan program adalah kegiatan mengelola dan menggerakkan sumberdaya manusia dan dana untuk menyelenggarakan kegiatan-kegiatan yang sudah dirumuskan dalam perencanaan sesuai dengan jadwal (waktu) yang ditentukan.

- a. Pemerintah desa bertanggungjawab melaksanakan program kegiatan.
- b. Pemerintah desa yang dibantu oleh dusun, RT, RW mengumpulkan dana (pendapatan) untuk membiayai pengeluaran.
- c. Pemerintah desa mengalokasikan dana untuk membiayai pelaksanaan kegiatan.
- d. Kepala Desa (Lurah) melakukan koordinasi dan pengawasan terhadap jalannya kegiatan pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan.
- e. Masyarakat ikut menyumbangkan tenaga, dana, dan ikut berpartisipasi mengawasi jalannya pelaksanaan kegiatan.

4. Pengawasan dan Evaluasi

Pengawasan dan evaluasi sangat penting untuk menilai apakah pelaksanaan program sesuai dengan rencana, apakah dana digunakan sebagai mestinya, apakah kegiatan mencapai hasil sesuai dengan rencana, serta merumuskan agenda bersama untuk perbaikan pada tahun berikutnya.

- a. Badan Perwakilan Desa (BPD) bertugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan yang ditangani oleh pemerintah desa.
- b. Pemerintah desa, BPD dan masyarakat bersama-sama meninjau kembali apakah pelaksanaan kegiatan sudah sesuai dengan perencanaan.
- c. Pemerintah desa, BPD dan masyarakat bersama-sama menilai capaian hasil pelaksanaan kegiatan serta masalah dan kendala yang muncul.

- d. Pemerintah desa, BPD dan masyarakat bersama-sama mencari faktor-faktor penyebab masalah dan solusi untuk perbaikan pada perencanaan berikutnya.
- e. BPD dan masyarakat menilai apakah dana digunakan sebagaimana mestinya secara efisien dan efektif.
- f. Kepala Desa menyampaikan laporan pertanggungjawaban program dan keuangan kepada BPD, masyarakat dan kabupaten.

2.2.2. AKUNTABILITAS, TRANSPARANSI DAN RESPONSIVITAS

Akuntabilitas berarti pertanggungjawaban pemerintah desa dalam mengelola keuangan desa sesuai dengan "amanah" dan kepercayaan yang diberikan kepadanya. Bertanggungjawab berarti mengelola keuangan dengan baik, jujur, tidak melakukan penyelewengan dengan semangat "tidak makan uang rakyat". Semangat ini perlu dipelihara di desa, jangan sampai di desa dipimpin oleh para tersangka seperti republik Indonesia. Kalau pemerintah desa bertanggungjawab, maka akan selalu dihormati dan dipercaya oleh masyarakat. Sebaliknya kalau pemerintah tidak bertanggungjawab alias tidak jujur, maka masyarakat akan tidak percaya, bisa-bisa kalau ketidakjujuran itu parah sekali atau sering makan uang rakyat, maka rakyat akan bergerak "mereformasi" pemerintah desa.

Transparansi berarti pemerintah desa mengelola keuangan secara terbuka, sebab keuangan itu adalah milik rakyat atau barang publik yang harus diketahui oleh masyarakat. Pemerintah desa wajib menyampaikan informasi secara terbuka APBDES kepada masyarakat. Keterbukaan sama dengan akuntabilitas. Keterbukaan akan meningkatkan kepercayaan dan penghormatan masyarakat kepada pemerintah desa. Demikian sebaliknya.

Responsivitas pengelolaan keuangan berarti daya tanggap pemerintah desa dan BPD terhadap kebutuhan masyarakat yang perlu didukung dengan pendanaan. Tentu saja tidak semua kebutuhan masyarakat akan didanai karena

begitu banyaknya kebutuhan masyarakat. Paling ada tiga hal yang perlu diperhatikan dalam kerangka daya tanggap ini.

1. Pemerintah desa dan BPD perlu tanggap terhadap prioritas kebutuhan masyarakat yang sangat mendesak.
2. Prioritas itu akan tampak dan sesuai dengan aspirasi masyarakat bila dirumuskan bersama-sama dalam perencanaan program secara partisipatif yang melibatkan masyarakat. Tanpa partisipasi masyarakat yang memadai, maka prioritas itu tidak bisa menjangkau kebutuhan masyarakat, kecuali hanya prioritas yang dirumuskan oleh pemerintah desa beserta tokoh-tokoh masyarakat.
3. Perlu diperhatikan aspek keseimbangan dan pemerataan alokasi dana untuk pembangunan. Dalam mengalokasikan dana APBDES, Pemerintah desa dan BPD perlu memperhatikan keseimbangan dan pemerataan pada sektor-sektor pembangunan, kelompok-kelompok sosial dan seluruh wilayah desa. Dalam praktiknya, masalah keseimbangan dan pemerataan ini jarang diperhatikan di banyak desa. Sebagai contoh, sebuah desa (sebut saja desa Karangrejo), mengalokasikan sebesar 85% dana pembangunan untuk perbaikan sarana fisik (jalan dan penerangan), sisanya 15% untuk ekonomi produktif dan kegiatan kemasyarakatan. Padahal di desa ini banyak sekali pengrajin dan pedagang kecil yang sangat kekurangan modal, alias butuh bantuan modal untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraannya. Lebih dari 200 pengrajin dan pedagang kecil di desa ini hanya memperoleh kucuran modal Rp 50.000,- per rumah tangga, yang ternyata tidak berarti bagi mereka. Sementara, jalan-jalan di desa ini sangat mulus dan terang benderang. Para pengrajin dan pedagang kecil itu hanya pasrah dan tidak tahu harus berbuat apa untuk memupuk modal mereka. Kenyataan ini sebenarnya menunjukkan bahwa keseimbangan dan pemerataan pembangunan belum ditanggapi secara responsif oleh pemerintah desa dan BPD.

2.2.3. KEUANGAN DESA DAN PEMBANGUNAN

Sekali lagi, keuangan desa sangat terkait dengan pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan. Beberapa prinsip penting perlu diperhatikan.

1. Pengelolaan keuangan bukan hanya menjadi kewenangan pemerintah desa, tetapi juga menjadi hak milik masyarakat. Karena itu, masyarakat perlu partisipasi dalam perencanaan ABPDES, perlu mengetahui secara transparan kondisi keuangan desa, dan pemerintah desa wajib bertanggungjawab mengelola keuangan.
2. Dalam sektor pemerintahan, keuangan desa seyogyanya tidak semata dialokasikan untuk gaji pamong (konsumsi), tetapi bagaimana alokasi itu juga bisa mendorong peningkatan kemampuan SDM pamong desa.
3. Bidang-bidang kemasyarakatan juga perlu dijadikan sebagai bagian dari program desa dan perlu memperoleh dukungan dana yang cukup. Sebagai contoh adalah pembinaan muda-mudi dan juga penanganan kenakalan remaja.

Dalam konteks pembangunan, APBDES yang baik perlu memperhatikan tiga prinsip sebagai berikut.

1. Memfasilitasi dan memacu pengembangan ekonomi produktif, termasuk kegiatan investasi di desa.
 - a. Pungutan desa diusahakan harus memfasilitasi ekonomi produktif (pertumbuhan ekonomi) di desa. Pemerintah yang memaksimalkan pungutan pada kegiatan investasi (ekonomi produktif) dianggap tidak mendukung (kondusif) bagi pertumbuhan ekonomi. Seharusnya kegiatan konsumtif-lah yang cocok untuk dipungut lebih besar, terutama konsumsi barang-barang nonprimer seperti beli sepeda motor, beli mobil mewah, membangun rumah mewah, membeli logam mulia, dan lain-lain.
 - b. Pungutan perlu dilakukan pada output kegiatan ekonomi (bila sudah berhasil, baru dikenai pungutan), dan bukan melakukan pungutan yang

- menjadi beban bagi input dan proses kegiatan ekonomi (pungutan terhadap modal awal atau memungut pengusaha yang sedang mulai usaha).
- c. Dari sisi belanja (pengeluaran), kebijakan alokasi anggaran dalam APBDES harus ditekankan pada kegiatan yang secara langsung dan tidak langsung mendorong investasi (seperti mendorong berkembangnya usaha kecil), dan bukan memacu pertumbuhan konsumsi nonprimer. Sebagai contoh, desa perlu segera merubah alokasi APBDES yang dulu ditekankan pada prasarana fisik ke ekonomi produktif. Desa perlu memberi perhatian secara serius dan memfasilitasi kegiatan ekonomi produktif yang dikembangkan oleh warga masyarakatnya.
2. Meningkatkan dan menjamin pemerataan pembangunan
 - a. Dari sisi pendapatan, pungutan harus menekankan pada kelompok dan wilayah yang lebih kaya. Dalam konteks pajak sering dikenal adanya pajak progresif.
 - b. Kelompok dan wilayah yang miskin perlu memperoleh pelayanan khusus yang bisa memacu investasi.
 - c. Pengeluaran (belanja) dalam APBDES perlu dialokasi secara merata menurut sektor-sektor pembangunan. Misalnya bukan hanya prasarana fisik yang dibesar-besarkan tetapi pada sektor lain terutama ekonomi produktif.
 3. Memberdayakan masyarakat
 - a. Tugas utama pemerintah (termasuk desa) adalah memfasilitas masyarakat untuk berkembang, mampu dan bisa meningkatkan potensi yang dimilikinya. Pemerintah tidak mungkin bisa melayani dan memenuhi seluruh kebutuhan masyarakat itu.

- b. Pemerintah harus menghindari pungutan pada warga masyarakat yang sedang memberdayakan mereka sendiri, misalnya yang sudah mulai berbisnis atau yang akan bekerja.
- c. Dalam kondisi keuangan yang terbatas, pemerintah perlu menekankan kegiatan "mengendalikan" daripada kegiatan yang "mengayuh sendiri". Sebagai contoh, perhatian usaha kecil bisa dilakukan melalui kerjasama dengan pengusaha yang lebih besar atau lembaga perbankan.

2.2.4. ASET DESA

Salah satu optimalisasi barang daerah/aset daerah yang dapat dilakukan agar tidak membebani anggaran pendapatan dan belanja daerah, bahkan meningkatkan PAD yaitu melalui : perjanjian sewa menyewa, kerjasama pemanfaatan, Bangun Guna Serah (*Build Operate and Transfer/BOT*); dan Bangun Serah Guna (*Build Transfer Operate*). Terhadap pemanfaatan aset daerah tersebut dikenakan retribusi daerah sebagai pembayaran atas jasa yang disediakan pemerintah dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak sesuai dengan harga pasar. Pengenaan retribusi atas pemanfaatan kekayaan daerah merupakan perwujudan kegotong royongan masyarakat untuk ikut serta dalam melaksanakan pembangunan di daerah, sehingga tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud.

Namun demikian, perlu disadari bahwa mengelola aset daerah jangan seperti menangani harta warisan nenek moyang yang dapat dilakukan sehendaknya sendiri. Aset daerah merupakan titipan generasi mendatang yang membutuhkan profesionalisasi dan *political will* yang kokoh. Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa manajemen aset termasuk aset pemerintah pusat dan daerah merupakan bidang profesi atau keahlian tersendiri. Sayangnya, pada saat ini belum berkembang dengan baik di lingkungan pemerintahan maupun di satuan kerja atau instansi.

Manajemen aset itu terbagi menjadi lima tahapan kerja yang satu sama lainnya saling berkaitan dan terintegrasi. Tahap yang pertama adalah

Inventarisasi Aset. Terdiri atas dua aspek yaitu inventarisasi fisik dan yuridis atau legal. Aspek fisik terdiri atas bentuk, luas, lokasi, volume/jumlah, jenis, alamat dan lain-lain. Kemudian, yang dimaksud aspek yuridis adalah status penguasaan, masalah legal yang dimiliki, batas akhir penguasaan dan lain-lain. Proses kerja yang dilakukan dalam tahapan pertama adalah pendataan, kodifikasi atau labelling, pengelompokan dan pembukuan.

Tahapan kedua adalah Legal Audit, merupakan satu lingkup kerja manajemen aset yang berupa inventarisasi status penguasaan aset, sistem dan prosedur penguasaan atau pengalihan aset, identifikasi dan mencari solusi atas permasalahan legal. Juga strategi untuk memecahkan berbagai permasalahan legal yang terkait dengan penguasaan ataupun pengalihan aset.

Tahapan Ketiga adalah Penilaian Aset. Merupakan satu proses kerja untuk melakukan penilaian atas aset yang dikuasai. Biasanya ini dikerjakan oleh konsultan independen. Hasil dari nilai aset tersebut akan dapat dimanfaatkan untuk mengetahui nilai kekayaan maupun informasi untuk penetapan harga bagi aset yang ingin dijual maupun untuk disewakan, dimanfaatkan, maupun dikerjasamakan dengan pihak ketiga.

Tahapan keempat adalah Optimalisasi Aset. Merupakan proses kerja dalam manajemen aset yang bertujuan untuk mengoptimalkan (potensi fisik, lokasi, nilai, jumlah/volume, legal dan ekonomi) yang terkandung dalam aset tersebut. Dalam tahapan ini, aset-aset yang dikuasai Pemda diidentifikasi dan dikelompokan atas aset yang memiliki potensi dan tidak memiliki potensi. Aset yang memiliki potensi dapat dikelompokan berdasarkan sektor-sektor unggulan yang menjadi tumpuan dalam strategi pengembangan ekonomi daerah, baik dalam jangka pendek, menengah maupun jangka panjang. Tentunya kriteria untuk menentukan hal tersebut harus terukur dan transparan. Sedangkan aset yang tidak dapat dioptimalkan, harus dicari faktor penyebabnya. Apakah faktor permasalahan legal, fisik, nilai ekonomi yang rendah ataupun faktor lainnya.

Hasil akhir dari tahapan ini adalah rekomendasi yang berupa sasaran, strategi dan program untuk mengoptimalkan aset yang dikuasai.

Tahapan kelima adalah Pengembangan Sistem Informasi Manajemen Aset sebagai wahana untuk pengawasan dan pengendalian aset. Melalui wahana tersebut transparansi dalam pengelolaan aset dapat terjamin, sehingga setiap penanganan terhadap suatu aset dapat termonitor secara jelas. Mulai dari lingkup penanganan hingga siapa yang bertanggung jawab menanganinya.

Pakar manajemen aset Doli D. Siregar menyatakan bahwa filosofi dari manajemen aset adalah "*Optimizing the utilization of assets in terms of service benefit and financial return*", yang mengandung pengertian bahwa pengelolaan aset membutuhkan minimalisasi biaya kepemilikan (*minimize cost of ownership*), memaksimalkan ketersediaan aset (*maximize asset availability*) dan memaksimalkan penggunaan aset (*maximize asset utilization*). Selain memahami filosofinya, pengelola aset daerah harus memahami secara benar pengertian mengenai Barang Milik Daerah versi yang terbaru. Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007. Prinsip dasar pemanfaatan barang daerah adalah tidak membebani APBD dari segi pemeliharaan dan penyerobotan oleh pihak lain, dan menciptakan sumber Pendapatan Asli Daerah yang signifikan.

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT

Bab ini hendak melakukan analisis dan evaluasi atas peraturan perundang-undangan yang mengatur Pengelolaan Keuangan Dan Aset Desa. Analisis akan dilakukan dengan cara dekriptif-analitik atas pengaturan Desa di masa kolonial hingga Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Kemudian dilanjutkan dengan analisis enam isu tematik yang bekerja di bawah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 beserta peraturan turunannya. Secara metodologis, analisis dilakukan dengan mencermati atas konteks, substansi, implementasi dan dampak peraturan terhadap kondisi Desa.

3.1. PENGATURAN DESA DI MASA HINDIA BELANDA

Pada tahun 1854, Pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan "Regeeringsreglement" yang merupakan cikal-bakal pengaturan tentang daerah dan Desa. Dalam pasal 71 (pasal 128.I.S.) menegaskan tentang kedudukan Desa, yakni: *Pertama*, bahwa Desa yang dalam peraturan itu disebut "inlandsche gemeenten" atas pengesahan kepala daerah (residen), berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah Desanya sendiri. *Kedua*, bahwa kepala Desa itu diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur jenderal atau dari kepala daerah (residen). Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggaran.

Dalam ordonansi itu juga ditentukan keadaan dimana Kepala Desa dan anggota pemerintah Desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu. Kepala Desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh

Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau Pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi. Selain itu, dalam ordonansi diatur wewenang dari Desa Bumiputera untuk: (a) memungut pajak di bawah pengawasan tertentu; (b) di dalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh Desa (Suhartono, 2001: 46-47).

Dengan Ordonansi tanggal 3 Februari 1906, lahir peraturan yang mengatur pemerintahan dan rumah tangga Desa di Jawa dan Madura. Peraturan itu, yang dimuat dalam *Staasblad* 1906 No. 83, diubah dengan *Staasblad* 1910 No. 591, *Staadblad*. 1913 No. 235 dan *Staadblad*, 1919 No. 217 dikenal dengan nama "*Islandsche Gemeente-Ordonnantie*". Dalam penjelasan atas *Ordonnantie* itu yang dimuat dalam *Bijblad* 6567 disebutkan bahwa ketetapan-ketetapan dalam *Ordonnantie* secara konkret mengatur bentuk, kewajiban dan hak kekuasaan pemerintah Desa baik berdasarkan hukum ketataprajaan maupun berdasarkan hukum perdata.

Meskipun berbagai peraturan yang muncul masih jauh dari sempurna, tetapi dalam rangka perundang-undangan Hindia Belanda semuanya telah berhasil menghilangkan keragu-raguan tentang kedudukan Desa sebagai badan hukum, lebih dari posisi Desa sekedar kesatuan komunal masyarakat. Peraturan telah berhasil pula mengembangkan kemajuan kedudukan hukum Desa sebagai pemilik harta benda (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984).

Pengaturan tentang Desa seperti disebut di atas menimbulkan perdebatan di kalangan akademisi maupun internal pemerintahan kolonial. Misalnya, Van Deventer menyambutnya dengan gembira. Menurut Van Deventer, dengan keluarnya peraturan tentang Desa, hak Desa untuk mendapat dan menguasai milik sendiri telah diberi dasar hukum. Berdasarkan hak itu Desa akan dapat menyusun "pendapatan Desa" sendiri. Hal ini penting berhubungan dengan hendak didirikannya sekolah Desa dan lumbung Desa pada waktu itu. Sebaliknya Mr. Van Bockel dalam *Koloniale Studien* tahun 1921 mengatakan, bahwa peraturan itu merupakan sebuah tatapraja untuk Desa, yang dimasukkan dengan

paksa ke dalam suatu susunan yang asing baginya, dengan tiada mengingat tingkat kecerdasan rakyat dan susunan tatapraja dalam daerah. Van Vollenhoven berpendapat senada. Setelah mengucapkan penghargaannya terhadap tujuan ordonansi di atas, yang bermaksud hendak menguatkan kedudukan Desa, maka ia mencela bahwa dalam peraturan itu membuat ordonansi kurang cukup mengindahkan sifat-sifat asli dari Desa di daerah Jawa, Madura dan Pasundan.

Dalam konteks perdebatan di atas, akhirnya "*Islandsche Gemeent Ordonantie*" tahun 1906 tidak berlaku untuk empat daerah Swapraja di Surakarta dan Yogyakarta. Di daerah-daerah tadi, yang pada hakekatnya adalah daerah *Negorogung* di jaman dahulu, dimana otonomi Desa karena percampuran kekuasaan Raja -- antara lain disebabkan oleh *apanage-stelsel* sejak 1755 -- telah menjadi rusak, maka kedudukan Desa sebagai daerah hukum otonom sudah rusak pula.

Meski demikian, hukum asli yang menjadi pokok-pokok dasar kebudayaan bangsa, meskipun telah terpendam dibawah reruntuhan Desa asli selama ratusan tahun, setelah kesatuan Desa sebagai daerah hukum itu di daerah Swapraja di Jawa dihidupkan kembali, maka ia hidup kembali juga. Begitu kuatnya, hingga waktu permulaan kemerdekaan di daerah Yogyakarta muncul peraturan untuk menggabungkan Desa-desanya yang kecil-kecil menjadi kesatuan daerah yang lebih besar. Peraturan itu mengalami kesulitan. Selain itu, sebagai penjelmaan dari kesatuan daerah hukum itu barangkali belum diketahui umum, bahwa daerah Yogyakarta penjualan tanah milik di Desa (malah juga penggadaian) kepada seorang yang bukan penduduk Desa, harus mendapat ijin dari rapat Desa.

Pada tahun 1912 pemerintah Pakualaman melancarkan penataan Desa, tertanggal 18 Oktober 1912 untuk distrik Sogan, Kabupaten Adikarta, untuk penataan dimana ordonansi tahun 1906 dipakai sebagai model. Penataan itu diumumkan dalam "*Vaststelling van de gemeenteregeling en gemeentebestursregeling in het district Sogan kabupaten Adikarta*".

Pada tahun 1918 itu juga Kasultanan Yogyakarta oleh *Rijksbestuurder* ditetapkan sebuah peraturan semacam itu. Peraturan itu diumumkan dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 22. Penataan Pakualaman tahun 1912 pun lalu diganti dan namanya dalam bahasa Belanda disebut "*Regelen betreffende het beheer en de huishoudelijke belangen der inlandche gemeenten in het district Sogan kabupaten Adikarta*", sama dengan peraturan buat Kasultanan. Perubahan itu diumumkan dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 24.

Baik di Kasultanan dan Pakualaman, dalam tahun itu diluncurkan peraturan tentang pengangkatan, pemberhentian sementara, pemecatan dari jabatan, tentang penghasilan dan kewajiban pemerintah Desa. Peraturan ini unruk Kasultanan dimuat dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 23, diubah dalam *Rijksblad* tahun 1925 No. 17 dan buat Pakualaman dimuat dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 25 diubah dalam *Rijksblad* No. 17/1925.

Sedangkan daerah-daerah Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran tidak mempunyai peraturan serupa. Di daerah-daerah itu berlaku peraturan-peraturan lain; bagi Kasunanan termuat dalam *Rijksblad* tahun 1917 No. 33; bagi Mangkunegaran termuat dalam *Rijksblad* tahun 1917 No. 14, yakni peraturan-peraturan yang membagi daerah Kasunanan dan daerah Mangkunegaran dalam sejumlah wilayah Desa.

Menurut riwayat pasal 71 *Regeringsreglement* 1854 memang yang hendak diatur hanya kedudukan Desa di Jawa dan Madura. Beberapa tahun kemudian pemerintah Hindia Belanda mengetahui bahwa di luar Jawa dan Madura ada juga daerah-daerah hukum seperti Desa-Desa di Jawa. Karena itu, pemerintah kolonial juga menyusun peraturan untuk mengatur kedudukan daerah-daerah itu semacam *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* yang berlaku di Jawa dan Madura. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* untuk Karesidenan Amboina termuat dalam *Staatblad* 1914 No. 629 jo. 1917 No. 223. Peraturan itu namanya: *Bepalingen met betrekking tot de regeling van de huishoudelijke belangen der inlandsche gemeenten in de residentie Amboina*", diganti dengan peraturan yang memuat

dalam *stbl.* 1923 No. 471. Peraturan untuk Sumatera Barat termuat dalam *Stbl.* 1918 No. 667; mulai berlaku pada tanggal 31 Desember 1918 diganti dengan peraturan termuat dalam *Stbl.* 1918 No. 667 dan 774 dan dalam *Stbl.* 1921 No. 803. Untuk karesidenan Bangka termuat dalam *Stbl.* 1919 No. 453. Peraturan untuk karesidenan Palembang termuat dalam *Staatblad* 1919 No. 814; untuk Lampung termuat dalam *Stbl.* 1922 No. 564; untuk Tapanuli termuat dalam *Stbl.* 1923 No. 469; untuk daerah Bengkulu termuat dalam *Stbl.* 1923 No. 470; untuk daerah Belitung termuat dalam *Stbl.* 1924 No. 75 dan untuk daerah Kalimantan Selatan dan Timur termuat dalam *Stbl.* 1924 No. 275; kemudian ditetapkan "*Hogere Inlandsche Verbanden Ordonnantie Buitengewesten*" *Stbl.* 1938 No. 490 jo. *Stbl.* 1938 No. 681.

Berbagai peraturan itu tampak ambigu. Di satu sisi pemerintah kolonial membuat peraturan secara beragam (plural) yang disesuaikan dengan konteks lokal yang berbeda. Di sisi lain berbagai peraturan itu tidak lepas dari kelemahan. Van Vollenhoven selalu mengkritik bahwa peraturan-peraturan itu berbau Barat. Dengan berpegang pada ordonansi-ordonansi itu pemerintah Hindia Belanda telah membentuk -- kadang secara paksa, seperti halnya di Belitung -- daerah-daerah baru yang diberi hak otonomi, dari masyarakat-masyarakat yang belum mempunyai kedudukan sebagai masyarakat hukum; ataupun kesatuan-kesatuan masyarakat yang dulu memang sudah mempunyai kedudukan sebagai daerah hukum, akan tetapi kemudian dirusak oleh kekuasaan Raja-raja atau kekuasaan asing, sehingga hak otonominya telah hilang. Desa-Desa seperti itu terdapat di daerah-daerah Swapraja di Jawa, Belitung dan sebagian dari tanah-tanah partikelir. Desa-Desa baru yang dibentuk atas dasar *Inlandsche gemeente-ordonnantie* terdapat di daerah-daerah Sumatera Timur, Kalimantan, Bangka, Belitung, Sulawesi Selatan, Swapraja di Jawa dan bekas tanah partikelir. Daerah-daerah dimana masyarakat itu dahulu kala sudah mempunyai kedudukan sebagai daerah hukum yang otonom, maka setelah kedudukan itu dihidupkan, maka pemerintah disitu menurut syarat-syarat yang baru berjalan dengan lancar. Hal

ini dapat dimengerti sebab meskipun penduduk Desa itu sudah lama tidak menjalankan kewajiban sebagai warga Desa yang otonom, tetapi otonomi itu sudah berjalan secara turun-temurun dan menjadi bagian erat dalam kebudayaan rakyat setempat (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984).

Pemerintah Hindia Belanda pada tanggal 23 Januari 1941 menyampaikan rancangan *Rancangan Desa-ordonnantie* baru kepada Volksraad. *Ordonnantie* itu kemudian ditetapkan pada tanggal 2 Agustus 1941 (stbl. 1941 no. 356). Substansi *Desa ordonantie* baru berlainan dengan *ordonnantie-ordonnantie* sebelumnya. Prinsipnya ialah supaya Desa diberi keleluasaan untuk berkembang menurut potensi dan kondisinya sendiri. Untuk mencapainya, Desa tidak lagi dikekang dengan berbagai peraturan-peraturan (regulasi) yang mengikat dan instruktif. Berdasarkan atas prinsip itu dalam *Desa-ordonnantie* baru dinyatakan perbedaan antara Desa yang sudah maju dan Desa yang belum maju. Untuk Desa yang sudah maju, pemerintahan dilakukan oleh sebuah Dewan Desa (*Desaraad*), sedang Desa untuk yang belum maju pemerintahan disusun tetap sediakala, yaitu pemerintahan dilakukan oleh Rapat Desa yang dipimpin oleh kepala Desa yang dibantu oleh *parentah Desa*. Selanjutnya dalam *Desa-ordonnantie* baru itu, pemerintah hendaknya minimal mencampuri dalam rumah tangga Desa dengan peraturan-peraturan yang mengikat, bahkan dalam pemerintahan Desa itu diharuskan lebih banyak menggunakan hukum adat. Namun sampai pada waktu jatuhnya pemerintahan Hindia Belanda *Desa-ordonnantie* itu belum bisa dijalankan.

Sejak lahirnya "otonomi baru" bagi Desa yang disajikan dalam *Inlandsche Gemeente-ordonnantie* tahun 1906, maka berturut-turut dengan segala kegiatan diadakan aturan-aturan baru tentang "kas Desa", tentang "lumbung Desa", "bank Desa", "sekolah Desa", "pamecahan Desa", "bengkok guru Desa" "bale Desa", tebasan pancen dan pajak bumi, "seribu satu aturan berkenaan dengan (mengatur, mengurus, memelihara dan menjaga keamanan hutan), yang semuanya itu menimbulkan satu akibat yaitu menambah beban rakyat berupa

uang dan tenaga. Padahal berbagai aturan itu umumnya bukan hanya tidak dimengerti oleh rakyat Desa, akan tetapi juga disangsikan akan manfaatnya bagi rakyat Desa, malah sebagian besar nyata-nyata sangat bertentangan dengan kepentingan Desa dan melanggar hak-hak asasi.

3.2. PENGATURAN DESA DI MASA JEPANG

Pada zaman pemerintahan Jepang, pengaturan mengenai Desa diatur dalam *Osamu Seirei* No. 7 yang ditetapkan pada tanggal 1 Maret Tahun Syoowa 19 (2604 atau 1944). Dari ketentuan *Osamu Seirei* ini ditegaskan bahwa *Kufoo* (Kepala Ku, Kepala Desa) diangkat dengan jalan pemilihan. Sedangkan dewan yang berhak untuk menentukan tanggal pemilihan dan syarat-syarat lain dalam pemilihan *Kufoo* adalah *Gunfoo*. Sedangkan untuk masa jabatan *Kufoo* adalah 4 tahun. *Kufoo* dapat dipecat oleh *Syuucoo* (Surianingrat, 1985: 189-190).

Selanjutnya menurut Suhartono et. al (2001: 49), pada jaman penjajahan Jepang Desa ditempatkan di atas *aza* (*kampung, dusun*) yang merupakan institusi terbawah. Pada pendudukan Jepang ini, Otonomi Desa kembali dibatasi bahkan Desa dibawah pengaturan dan pengendalian yang sangat ketat. Rakyat Desa dimobilisasi untuk keperluan perang, menjadi satuan-satuan milisi, seperti *Heiho, Kaibodan, Seinendan*, dan lain-lain. Kepala Desa difungsikan sebagai pengawas rakyat untuk menanam tanaman yang dikehendaki Jepang, seperti jarak, padi dan tebu.

Pemerintah Desa pada jaman pendudukan Jepang terdiri dari 9 (sembilan) pejabat: Lurah, Carik, 5 (lima) orang Mandor, Polisi Desa dan Amir (mengerjakan urusan agama).

3.3. PENGATURAN DESA 1945-1965

Desentralisasi dan otonomi daerah menjadi perhatian awal menyusul lahirnya UUD 1945, 18 Agustus 1945. Pada bab IV Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur masalah Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa:

"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". Dalam bagian penjelasan dinyatakan bahwa *"Dalam territoir Indonesia terdapat lebih kurang 250 Zelfbesturende landschappen dan Volksgemeenschappen, seperti Desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa".* Selanjutnya dinyatakan juga: *"Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut".*

Untuk *Volksgemeenschappen* penjelasan pasal 18 UUD 1945 tidak menyebutkan jumlah tertentu, akan tetapi menyebutkan contoh yaitu Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Meski dalam UUD 1945 *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen* diberlakukan sama namun antara keduanya ada perbedaan mendasar. Tidak ada *Landschappen* atau swapraja yang berada dalam wilayah *Volksgemeenschappen*. Secara hirarkhis kedudukan *Zelfbesturende Landschappen* berada di atas *Volksgemeenschappen*. Meski Desa-Desa di Jawa hanya merupakan salah satu bentuk *Volksgemeenschappen* seperti yang disebut dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945, namun istilah "Desa" digunakan sebagai istilah yang menggantikan istilah *Volksgemeenschappen*. Desa telah menjadi istilah yang digunakan tidak hanya di pemerintahan dalam negeri, tetapi juga digunakan di lingkungan akademik khususnya dalam ilmu-ilmu sosial (Yando Zakaria, 2000).

Untuk mengatur pemerintahan pasca 17 Agustus 1945, Badan pekerja Komite Nasional Pusat mengeluarkan pengumuman No. 2. yang kemudian

ditetapkan menjadi UU No. 1/1945. UU ini mengatur kedudukan Desa dan kekuasaan komite nasional daerah, sebagai badan legislatif yang dipimpin oleh seorang Kepala Daerah. Menurut Prof. Koentjoro Perbopranoto, undang-undang ini dapat dianggap sebagai peraturan desentralisasi yang pertama di Republik Indonesia. Di dalamnya terlihat bahwa letak otonomi terbawah bukanlah kecamatan melainkan Desa, sebagai kesatuan masyarakat yang berhak mengatur rumah tangga pemerintahannya sendiri. Desentralisasi itu hanya sempat dilakukan sampai pada daerah tingkat II.

Karena isinya terlalu sederhana, Undang-undang No. 1/1945 ini dianggap kurang memuaskan. Maka dirasa perlu membuat undang-undang baru yang lebih sesuai dengan pasal 18 UUD 1945. Pada saat itu pemerintah menunjuk R.P. Suroso sebagai ketua panitia. Setelah melalui berbagai perundingan, RUU ini akhirnya disetujui BP KNIP, yang pada tanggal 10 Juli 1948 lahir UU No. 22/1948 Tentang Pemerintahan Daerah. Bab 2 pasal 3 angka 1 UU No. 22/1948 menegaskan bahwa daerah yang dapat mengatur rumah tangganya sendiri dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa. Daerah-daerah ini dibagi atas tiga tingkatan, yaitu Propinsi Kabupaten/kota besar, Desa/kota kecil. Sebuah skema tentang pembagian daerah-daerah dalam 3 tingkatan itu menjadi lampiran undang-undang. Daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai hak asal-usul yang di zaman sebelum RI mempunyai pemerintahan yang bersifat istimewa. UU No. 22/1948 menegaskan pula bahwa bentuk dan susunan serta wewenang dan tugas pemerintah Desa sebagai suatu daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri (Yando Zakaria, 2000).

Pada periode Republik Indonesia Serikat (RIS), Pemerintah Negara Republik Indonesia Timur (NIT) menetapkan suatu peraturan desentralisasi yang dinamakan undang-undang pemerintahan daerah daerah Indonesia Timur, yang dikenal dengan UU No. 44/1950. Mengenai tingkatan daerah otonom, menurut

UU No.44/1950, tersusun atas dua atau tiga tingkatan. Masing-masing adalah (1) Daerah; (2) Daerah bahagian dan (3) daerah anak bahagian.

Pada bulan Juni 1956 sebuah RUU tentang pemerintahan daerah diajukan Menteri Dalam Negeri ketika itu, Prof. Sunaryo, kepada DPR RI hasil Pemilu 1955. Setelah melalui perdebatan dan perundingan Pemerintah dan Fraksi-fraksi dalam DPR RI waktu itu, RUU tersebut diterima dan disetujui secara aklamasi. Pada tanggal 19 Januari 1957 RUU itu diundangkan menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

UU No. 1/1957 ini berisikan mengenai pengaturan tentang, antara lain, jumlah tingkatan daerah sebanyak-banyaknya tiga tingkatan, kedudukan kepala daerah dan tentang pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Daerah Otonom terdiri dari dua jenis, yaitu otonom biasa dan daerah swapraja. Mengenai pembentukan daerah Tingkat III, menurut UU No. 1/1957, harus dilakukan secara hati-hati, karena daerah itu merupakan batu dasar pertama dari susunan negara, sehingga harus diselenggarakan secara tepat pula karena daerah itu bertalian dengan masyarakat hukum Indonesia yang coraknya beragam, yang sulit sembarangan untuk dibikin menurut satu model.

Dalam rangka pembentukan daerah Tingkat III, disebutkan pula bahwa pada dasarnya tidak akan dibentuk kesatuan kesatuan masyarakat hukum secara bikin-bikinan tanpa berdasarkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum seperti Desa, nagari, kampung dan lain-lain. Karena itu Desapraja (sebagai daerah Tingkat III) dan sebagai daerah otonom terbawah hingga UU No. 1/1957 digantikan UU yang lain, belum dapat dilaksanakan.

Pada tanggal 5 Juli 1959 keluarlah Dekrit Presiden, yang menyatakan berlakunya kembali UUD 1945. Atas dasar dekrit ini UUDS 1950 tidak berlaku lagi. Dekrit Presiden ini mengantar Republik Indonesia ke alam demokrasi terpimpin dan Gotong Royong. Untuk menyesuaikannya dengan prinsip-prinsip demokrasi terpimpin dan kegotong-royongan, maka pada tanggal 9 September 1959 Presiden mengeluarkan Penpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

Dari Pidato Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah ketika menjelaskan isi Penpres No. 6/1959, dapat ditarik kesimpulan pokok bahwa, dengan pemberlakuan Penpres No. 6/1959 terjadi pemusatan kekuasaan ke dalam satu garis birokrasi yang bersifat sentralistis.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara juga terbentuk atas Penpres No. 12/1959, yang antara lain menetapkan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, yang dalam beberapa bagiannya memuat ketentuan-ketentuan tentang Pemerintah Daerah. Masing-masing adalah: (a) Paragraf 392 mengenai pembagian Daerah dan jumlah tingkatan; (b) Paragraf 393 mengenai desentralisasi; (c) Paragraf 395 mengenai pemerintahan daerah; (d) Paragraf 396 mengenai pemerintahan Desa.

Dalam setiap paragraf antara lain termuat amanat agar dilakukan pembentukan daerah Tingkat II sebagaimana dalam UU No. 1/1957; dan menyusun Rancangan Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa, yang dinyatakan berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai pengganti segala peraturan dari masa kolonial dan nasional yang dianggap belum sempurna, yang mengatur tentang kedudukan Desa dalam rangka ketatanegaraan: bentuk dan susunan pemerintahan Desa; tugas dan kewajiban, hak dan kewenangan pemerintah Desa; keuangan pemerintah Desa; serta kemungkinan-kemungkinan badan-badan kesatuan pemerintahan Desa yang sekarang ini menjadi satu pemerintahan yang otonom (Yando Zakaria, 2000).

Karena tuntutan itu, pemerintah membentuk Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang diketuai oleh R.P. Soeroso, atas dasar keputusan presiden No.514 tahun 1960. Tugas-tugas yang harus diselesaikan oleh panitia adalah:

1. Menyusun Rencana Undang-undang Organik tentang Pemerintahan Daerah Otonom sesuai dengan cita-cita Demokrasi Terpimpin dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mencakup segala pokok-pokok (unsur-

unsur) Progresif dari UU No. 22/1948, UU No.1/1957, Perpres No.6/1959 (disempurnakan), Perpres No.5/1960 (disempurnakan), dan Perpres No.2/1961.

2. Menyusun Rencana Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai pengganti segala peraturan perundangan dari masa kolonial mengenai pemerintahan Desa sehingga dewasa ini masih berlaku; rencana akan mengatur hal-hal pokok tentang:
 - a. Kedudukan Desa dalam rangka ketatanegaraan
 - b. Bentuk dan susunan pemerintahan Desa
 - c. Tugas kewajiban, hak dan kewenangan pemerintahan Desa
 - d. Keuangan pemerintahan Desa
 - e. Pengawasan pemerintahan Desa
 - f. Kemungkinan pembangunan badan-badan kesatuan pemerintah Desa yang ada sekarang ini menjadi satu pemerintahan Desa yang otonom
 - g. Dan lain-lain.
3. Mengajukan usul-usul penjelasan mengenai:
 - a. Penyerahan urusan-urusan pemerintahan pusat yang menurut sifatnya dan sesuai dengan kemampuan dan kesanggupan daerah dapat diserahkan kepada daerah, yang dahulu menurut penjelasan UU No. 1/1957 diharapkan akan dijadikan tugas suatu Dewan Otonomi dan Desentralisasi.
 - b. Tuntutan-tuntutan tentang pembagian daerah (pemecahan, pemisahan, penghapusan dan pembentukan baru), perluasan batas-batas wilayah kotapraja, pemindahan ibu kota daerah.
 - c. Penertiban organisasi-organisasi masyarakat rukun kampung dan rukun tetangga (Yando Zakaria, 2000).

Setelah bekerja selama dua tahun Panitia Suroso berhasil menyelesaikan 2 rancangan undang-undang: RUU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan Rancangan Undang-undang tentang Desa Praja. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah saat itu, Ipi Gandamana, pada tahun 1963, menyampaikan kedua RUU itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong. Sebelumnya pada bulan Januari 1963 kedua rancangan itu dibuat dalam sebuah konferensi yang diikuti oleh seluruh gubernur. Pembahasan kedua RUU di DPRGR cukup lama dan alot. Setelah mengalami berbagai penyesuaian sesuai aspirasi dari banyak pihak, pada tanggal 1 September 1965, DPRGR menetapkannya sebagai undang-undang. Masing-masing menjadi UU No. 18/1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan UU No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja.

Menurut pasal 1 UU No. 19/1965, yang dimaksud dengan Desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta bendanya sendiri. Dalam penjelasan dinyatakan bahwa kesatuan-kesatuan yang tercakup dalam penjelasan UUD 1945 pasal 18, *Volksgemeenschappen* seperti Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan marga di Palembang dan sebagainya, yang bukan bekas swapraja adalah Desapraja menurut undang-undang ini. Dengan demikian, persekutuan-persekutuan masyarakat hukum yang berada dalam (bekas) daerah swapraja tidak berhak atas status sebagai Desapraja (Yando Zakaria, 2000).

Dengan menggunakan nama Desapraja, UU No.19 /1965 memberikan istilah baru dengan satu nama seragam untuk menyebut keseluruhan kesatuan masyarakat hukum yang termasuk dalam penjelasan UUD 1945 pasal 18, padahal kesatuan masyarakat hukum di berbagai wilayah Indonesia mempunyai nama asli yang beragam. UU No.19/1965 juga memberikan dasar dan isi Desapraja secara hukum yang berarti kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya dan berhak mengurus rumahtangganya sendiri, memilih penguasanya, dan memiliki harta benda sendiri.

Dalam penjelasan umum tentang Desapraja itu terdapat keterangan yang menyatakan bahwa UU No. 19/1965 tidak membentuk baru Desapraja, melainkan mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada di seluruh Indonesia dengan berbagai macam nama menjadi Desapraja. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum lain yang tidak bersifat teritorial dan belum mengenal otonomi seperti yang terdapat di berbagai wilayah daerah administratif tidak dijadikan Desapraja, melainkan dapat langsung dijadikan sebagai unit administratif dari daerah tingkat III. Penjelasan juga menyatakan bahwa Desapraja bukan merupakan satu tujuan tersendiri, melainkan hanya sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya daerah tingkat III dalam rangka UU No.18/1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah. Suatu saat bila tiba waktunya semua Desapraja harus ditingkatkan menjadi Daerah Tingkat III dengan atau tanpa penggabungan lebih dahulu mengingat besar kecilnya Desapraja yang bersangkutan.

Alat-alat perlengkapan Desapraja menurut UU No. 19/1965 adalah: (a) kepala Desa, (b) badan musyawarah Desa, (c) Pamong Desapraja, (d) Panitera Desapraja, (e) Petugas Desapraja, (f) badan pertimbangan Desapraja. Disebutkan pula bahwa kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk; kepala Desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumah tangga Desapraja dan sebagai alat pemerintah pusat; kepala Desapraja mengambil tindakan dan keputusan-keputusan penting setelah memperoleh persetujuan badan musyawarah Desapraja; kepala Desapraja tidak diberhentikan karena suatu keputusan musyawarah; dan kepala Desapraja menjadi ketua badan musyawarah Desapraja. Sedangkan anggota badan musyawarah Desapraja dipilih menurut peraturan yang ditetapkan oleh peraturan daerah tingkat I.

Dengan keluarnya UU No.19/1965 warisan kolonial yang sekian lama berlaku di negara RI, seperti IGO dan IGOB serta semua peraturan-peraturan pelaksanaannya tidak berlaku lagi. Tetapi, UU No.19/1965 tidak sempat pula dilaksanakan di banyak daerah. Pelaksanaannya ditunda, tepatnya dibekukan,

atas dasar pemberlakuan UU No.6 /1969, yaitu undang-undang dan peraturan pemerintah Pengganti Undang-undang 1965, meski dinyatakan juga bahwa pelaksanaannya efektif setelah adanya undang-undang baru yang menggantikannya. Namun, anehnya, UU No.19/1965 sendiri sebenarnya sudah terlebih dahulu ditangguhkan melalui intruksi Menteri Dalam Negeri No.29/1966. Karena itu, sejak UU No.18/1965 dan UU No.19/1965 berlaku, praktis apa yang dimaksudkan dengan daerah tingkat III dan Desapraja itu tidak terwujud. Secara informal pemerintahan Desa kembali diatur berdasarkan IGO dan IGOB.

3.4. PENGATURAN DESA DI MASA ORDE BARU

Pemerintah Orde Baru menempatkan isu desentralisasi pemerintahan daerah/Desa setelah atau bahkan di bawah agenda konsolidasi politik dan pembangunan. Pada tahun 1969 pemerintah mengeluarkan UU No. 6/1969 yang dimaksudkan untuk membekukan UU sebelumnya. Lima tahun kemudian pemerintah mengeluarkan UU No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang betul-betul merupakan versi Orde Baru, yakni UU itu merupakan instrumen untuk memperkuat birokratisasi, otoritarianisme, sentralisasi dan pembangunan. UU itu bukanlah kebijakan yang berorientasi pada desentralisasi untuk memperkuat otonomi daerah atau membentuk pemerintahan daerah (*local government*), melainkan berorientasi pada pembentukan pemerintahan pusat yang bekerja di daerah (*the local state government*). Ini bisa dilihat begitu kuatnya skema dekonsentrasi (desentralisasi administratif) ketimbang devolusi (desentralisasi politik) dalam UU No. 5/1979.

Isu Desa sebagai daerah tingkat III yang pernah mengemuka pada tahun 1950-an tidak diakomodasi oleh Orde Baru. Pemerintah mengeluarkan UU No. 5/1979 tentang pemerintahan Desa yang betul-betul paralel dengan semangat sentralisasi dan regimentasi dalam UU No. 5/1974, serta paralel dengan UU kepartaian yang melancarkan kebijakan massa mengambang di Desa. UU No.

5/1979 membuat format pemerintahan Desa secara seragam di seluruh Indonesia. UU ini menegaskan: "Desa adalah wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai persatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri".

Ketika UU ini masih berstatus RUU, pemerintah berpendapat: "bahwa Desa dimaksudkan sebagaimana dimaksudkan dalam RUU ini, bukanlah merupakan salah bentuk daripada Pembagian Daerah Indonesia Atas Daerah besar dan kecil sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 18 UUD 1945. Masalah pembagian daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil itu kiranya sudah cukup diatur dengan UU No.5/1974. Pengertian daerah besar adalah wilayah Propinsi Daerah Tingkat I dan seterusnya, karena itu sulit untuk dimaknai, bahwa daerah yang lebih kecil itu juga mencakup Desa sebagaimana dimaksud dalam RUU ini"

Dari ketentuan awal, termasuk pengertian Desa yang seragam itu, banyak pihak menilai bahwa UU No. 5/1979 merupakan bentuk Jawanisasi atau menerapkan model Desa Jawa untuk kesatuan masyarakat adat di Luar Jawa. Dengan sendirinya UU ini tidak mengakui lagi keberadaan nagari, huta, sosor, marga, negeri, binua, lembang, parangu dan lain-lain yang umumnya berada di Luar Jawa. Pengaturan dalam UU No. 5 /1979 memaksa Desa dan kesatuan masyarakat hukum yang menjadi bagian darinya menjadi seragam. Persekutuan sosial Desa lain yang belum sesuai bentuknya dengan Desa dipaksa menyesuaikan diri, melalui upaya misalnya *regrouping* Desa, sehingga tidak dapat disebut Desa lagi.

Bagi masyarakat terutama masyarakat adat di luar Jawa dan Madura implementasi UU No.5/1979 tersebut menimbulkan dampak negatif. Pemerintah daerah di Luar Jawa dipaksa berlawanan dengan masyarakat adat karena harus menghilangkan kesatuan masyarakat hukum (*Rechtsgemeenschap*) yang dianggap tidak menggunakan kata Desa seperti *Nagari* di Minangkabau, *Dusun*

dan *Marga* di Palembang, *Gampong* di Aceh, *Huta*, *Sosor* dan *lumban* di Mandailing, *Kuta* di Karo, *Binua* di Kalimantan Barat, *Negeri* di Sulawesi Utara dan Maluku, *Kampung* di Kalimantan, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan, *yo* di Sentani Irian Jaya, dan lain-lain. Kesatuan masyarakat hukum yang telah dijadikan Desa itu harus memiliki pemerintahan yang akan melaksanakan kewenangan, hak dan kewajiban Desa serta menyelenggaraan pemerintahan Desa, seperti ditetapkan dalam UU No.5/1979. Kesatuan masyarakat hukum tidak hanya secara formal dan nomenklatur berganti nama menjadi Desa, tetapi harus secara operasional segera memenuhi segala syarat yang ditentukan oleh UU No.5/1979.

Dengan pergantian dari *nagari*, *dusun*, *marga*, *gampong*, *huta*, *sosor*, *lumban*, *binua*, *lembang*, *kampung*, *paraingu*, *temukung* dan *yo* menjadi Desa berdasarkan UU No.5/1979 maka Desa-Desa hanya berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, dan tidak dinyatakan dapat "mengurus dan mengatur rumahtangganya sendiri". Dengan kata lain, Desa tidak lagi otonom. Karena ia tidak lagi otonom, Desa kemudian tidak lebih dari sekedar ranting patah yang dipaksakan tumbuh pada ladang pembangunan yang direncanakan rezim Orde Baru.

Secara substantif UU No. 5/1979 menempatkan Kepala Desa bukanlah pemimpin masyarakat Desa, melainkan sebagai kepanjangan tangan pemerintah supra Desa, yang digunakan untuk mengendalikan penduduk dan tanah Desa. UU No. 5/1979 menegaskan bahwa kepala Desa dipilih oleh rakyat melalui demokrasi langsung. Ketentuan pemilihan kepala Desa secara langsung itu merupakan sebuah sisi demokrasi (elektoral) di aras Desa. Di saat presiden, gubernur dan bupati ditentukan secara oligarkis oleh parlemen, kepala Desa justru dipilih secara langsung oleh rakyat. Karena itu keistimewaan di aras Desa ini sering disebut sebagai benteng demokrasi di level akar-rumput. Tetapi secara empirik praktik pemilihan kepala Desa tidak sepenuhnya mencerminkan kehendak rakyat. Pilkades selalu sarat dengan rekayasa dan kontrol pemerintah

supraDesa melalui persyaratan yang dirumuskan secara politis dan administratif. Dalam studinya di Desa-Desa di Pati, Franz Husken (2001) menunjukkan bahwa pilkades selalu diwarnai dengan intimidasi terhadap rakyat, manipulasi terhadap hasil, dan dikendalikan secara ketat oleh negara. Bagi Husken, pilkades yang paling menonjol adalah sebuah proses politik untuk penyelesaian hubungan kekuasaan lokal, ketimbang sebagai arena kedaulatan rakyat.

Kekurang-empurnaan demokrasi Desa tidak hanya terlihat dari sisi pilkades, tetapi juga pada posisi kepala Desa. UU No. 5/1979 menobatkan kepala Desa sebagai "penguasa tunggal" di Desa. Kepala Desa sebagai kepanjangan tangan birokrasi negara, akibatnya dia harus mengetahui apa saja yang terjadi di Desa, termasuk "selembar daun yang jatuh dari pohon di wilayah yurisdiksinya". Akibat selanjutnya, Kepala Desa dalam menjalankan "perintah" untuk mengendalikan wilayah dan penduduk Desa terkadang mengendalikan seluruh hajat hidup orang banyak. Ken Young (1993) bahkan lebih suka menyebut Kepala Desa sebagai "fungsionaris negara" ketimbang sebagai "perangkat Desa", karena dia lebih banyak menjalankan tugas negara ketimbang sebagai pemimpin masyarakat Desa.

UU No. 5/1979 sebenarnya juga mengenal pembagian kekuasaan di Desa, yakni ada Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Pasal 3 menegaskan, Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Lembaga Musyawarah Desa adalah lembaga permusyawaratan atau pemufakatan yang keanggotaannya terdiri atas Kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan, dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan (Pasal 17). Meski ada pembagian kekuasaan, tetapi LMD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang berarti. LMD bukanlah wadah representasi dan arena check and balances terhadap kepala Desa. Bahkan juga ditegaskan bahwa kepala Desa karena jabatannya (*ex officio*) menjadi ketua LMD (Pasal 17 ayat 2).

Jika di Desa kepala Desa menjadi penguasa tunggal, tetapi kalau dihadapan supraDesa, kepala Desa hanya sekedar kepanjangan tangan yang harus tunduk dan bertanggungjawab kepada supraDesa. Menurut UU No. 5/1979 Kepala Desa diangkat dan diberhentikan oleh Bupati /Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I (pasal 6 dan 9), untuk masa jabatan selama 8 tahun, dan dapat dipilih kembali untuk satu masa jabatan berikutnya (pasal 7). Kepala Desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan Desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintah Desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan Desa. Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintah Desa, Kepala Desa bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat; dan memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut kepada Lembaga Musyawarah Desa.

3.5. PENGATURAN DESA UU NO. 22/1999

UU No. 22/1999 memang tidak mengenal desentralisasi Desa, tetapi para perumusny, misalnya Prof. M. Ryaas Rasyid, menegaskan bahwa semangat dasar UU No. 22/1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan Desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community*, yang tentu saja merupakan manifestasi terhadap makna "istimewa" dalam Pasal 18 UUD 1945. Pemaknaan baru ini berbeda dengan semangat dan disain yang tertuang dalam UU No. 5/1979, yang hanya menempatkan Desa sebagai unit pemerintahan terendah di bawah camat. Secara politik UU No. 5/1979

bermaksud untuk menundukkan Desa dalam kerangka NKRI, yang berdampak menghilangkan basis *self-governing community*.

Dengan berpijak pada semangat pengakuan itu, UU No. 22/1999 mendefinisikan Desa sebagai berikut:

"Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di Daerah Kabupaten".

Rumusan ini merupakan lompatan yang luar biasa bila dibandingkan dengan rumusan tentang Desa dalam UU No. 5/1979. Secara normatif UU No. 22/1999 menempatkan Desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul Desa. Implikasinya adalah, Desa berhak membuat regulasi Desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan Desa, sejauh belum diatur oleh kabupaten. Dalam Pasal 105, misalnya, ditegaskan: "Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa". Ini artinya, bahwa Desa mempunyai kewenangan devolutif (membuat peraturan Desa) sekaligus mempunyai kekuasaan legislatif untuk membuat peraturan Desa itu.

Kelahiran UU No. 22/1999 memperoleh apresiasi yang luar biasa, sekaligus membangkitkan wacana, inisiatif dan eksperimentasi otonomi Desa. Desentralisasi melalui UU No. 22/1999 telah mendorong bangkitnya identitas lokal di daerah, karena selama Orde Baru identitas politik dihancurkan dengan proyek penyeragaman ala Desa Jawa. Bagi pemimpin dan masyarakat lokal, identitas diyakini sebagai nilai, norma, simbol, dan budaya yang membentuk harga diri, eksistensi, pedoman untuk mengelola pemerintahan dan relasi sosial, dan senjata untuk mempertahankan diri ketika menghadapi gempuran dari luar. Sumatera Barat telah kembali nagari sejak 2000/2001, Kabupaten Tana Toraja telah mengukuhkan kembali ke Lembang, dan di beberapa kabupaten di Kalimantan Barat tengah berjuang untuk kembali ke pemerintahan binua.

Kembalinya ke pemerintahan asal-usul diyakini sebagai upaya menemukan identitas lokal yang telah lama hilang, sekaligus sebagai bentuk kemenangan atas penyeragaman (Jawanisasi) di masa lampau.

Banyak pihak tampaknya sangat khawatir bahwa kembalinya ke pemerintahan asli merupakan kebangkitan feodalisme yang berpusat pada tokoh-tokoh adat. Pengalaman di Sumatera Barat dan Kalimantan Barat memang menunjukkan bahwa para tokoh adat sangat dominan "memaksakan" pemulihan model lama untuk diterapkan masa sekarang. Di Sumbar misalnya, euforia kembali ke nagari memang diwarnai oleh jebakan romantisme, formalisme dan konservatisme. Tetapi aspirasi di nagari sekarang tidaklah tunggal. Suara-suara kritis generasi muda yang kosmopolit terus-menerus menyerukan tentang demokrasi, partisipasi, transparansi dan lain-lain. Bahkan suara mereka berbeda jauh dengan aspirasi "kembali ke surau" yang diserukan oleh golongan tua. Dengan demikian, aspirasi feodalisme golongan tua mau tidak mau harus mengakomodasi suara demokrasi dari kalangan muda.

Pengalaman "kembali ke nagari" di Sumatera Barat merupakan eksperimentasi lokal membangun otonomi Desa. Sumbar adalah "pelari terdepan" bila dibanding dengan daerah-daerah lain, termasuk Jawa, meski kapasitas Desa di Jawa mungkin lebih baik ketimbang nagari di Sumbar. Sumatera Barat merupakan daerah yang sangat unik dan eksotik dalam hal desentralisasi dan demokrasi lokal karena mereka mempunyai sejarah "otonomi asli" yang berbasis pada nagari. Sampai 2002 pembentukan kembali (*recreating*) nagari di wilayah kabupaten telah usai dilakukan. Prinsipnya adalah membentuk "nagari baru" yang menggabungkan antara *self-governing community* (otonomi asli yang berbasis adat) dan *local-self government* (desentralisasi dari pemerintah). Pola penggabungan ini adalah format baru nagari yang memungkinkan terjadinya "rekonsiliasi" antara "Desa adat" dengan "Desa dinas".

Eksperimentasi otonomi Desa serupa adalah keluarnya kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di sebagian kecil kabupaten sejak 2001. Kabupaten Solok dan

Sumedang merupakan perintis ADD mulai 2001, kemudian disusul oleh kabupaten-kabupaten lain. UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 memang tidak secara eksplisit mengatur mengenai perimbangan keuangan yang terformulasi kepada Desa. Desa hanya memperoleh bantuan keuangan dari pusat, provinsi dan kabupaten. Karena itu pemerintah kabupaten mempunyai tafsir yang berbeda-beda. Sebagian besar kabupaten hanya menerapkan konsep "bantuan" untuk mengalihkan sebagian dananya kepada Desa, misalnya dengan skema Dana Pembangunan Desa (DPD) - bentuk lain dari Inpres Bandes -- untuk membantu pembiayaan pemerintahan dan pembangunan Desa. Tampaknya lebih banyak kabupaten yang "enggan" membuat kebijakan alokasi dana yang menggunakan istilah perimbangan keuangan atau alokasi dana Desa (ADD), dengan cara mereplikasi formula perimbangan keuangan dalam UU No. 25/1999. Hanya ada beberapa kabupaten (kurang dari 40 kabupaten dari sekitar 400 kabupaten/kota) yang melakukan inovasi ADD dengan merujuk pada UU No. 25/1999. Inovasi baru ini memang tidak lepas dari berbagai dorongan yang beragam: inisiatif populis seorang bupati, dorongan dari pemerintah pusat, asistensi teknis dari sejumlah lembaga donor, serta tekanan dari organisasi masyarakat sipil maupun asosiasi Desa.

Tabel 3.1
Tiga wadah Demokrasi Desa

No	Item	Rembug Desa	Lembaga Musyawarah Desa	Badan Perwakilan Desa
1	Penentuan pemimpin dan anggota.	Musyawarah	Tanpa musyawarah dan pemilihan, tetapi penunjukkan oleh kades (lurah)	Pemilihan yang melibatkan masyarakat
2.	Pembuatan keputusan	Partisipatif dengan musyawarah.	Musyawarah oleh "wali" masyarakat	Perwakilan.
3.	Kedudukan dan fungsi	Pemegang kedaulatan tertinggi, membuat keputusan yang mengikat rakyat	Subordinat kades Sebagai lembaga konsultatif yang dikendalikan	Otonom dari kades. Legislasi dan kontrol

No	Item	Rembug Desa	Lembaga Musyawarah Desa	Badan Perwakilan Desa
			kades.	terhadap kades.
4.	Kedudukan kades	Sebagai ketua rembug Desa	Sebagai ketua umum dan mendominasi LMD	Lepas dari organisasi BPD.
5.	Keterlibatan masyarakat	Seluruh kepala keluarga terlibat, kecuali anak-anak muda dan perempuan.	Masyarakat tidak terlibat. Hanya elite Desa yang terlibat.	Masyarakat terlibat memilih, tetapi kurang terlibat dalam proses pembuatan keputusan.
6.	Tipe demokrasi	Permusyawaratan (deliberative)	Perwalian (delegatif) yang tidak sempurna.	Perwakilan

Di luar skema otonomi Desa di atas, lompatan lain yang tampak dalam UU No. 22/1999 adalah pelebagaan demokrasi Desa dengan lahirnya Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai pengganti Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Pasal 94 UU No. 22/1999 menegaskan: "Di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa". Sedangkan Pasal 104 menegaskan: Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

BPD menjadi arena baru bagi kekuasaan, representasi dan demokrasi Desa. BPD dilahirkan sebagai bentuk kritik terhadap LMD. Pembentukan BPD melibatkan secara terbatas partisipasi masyarakat. Ia menjadi sebuah arena demokrasi perwakilan yang lebih baik ketimbang LMD. Berbeda dengan LMD masa lalu yang ditunjuk oleh lurah, BPD sekarang dipilih dengan melibatkan masyarakat. Jika dulu LMD merupakan lembaga korporatis yang diketuai secara

ex officio dan didominasi oleh kepala Desa, sekarang kepala Desa ditempatkan sebagai eksekutif sementara BPD sebagai badan legislatif yang terpisah dari kepala Desa. Dengan kalimat lain, lahirnya BPD telah membawa pergeseran kekuasaan yang lebih jelas antara kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan BPD sebagai pemangku lembaga legislatif. Paling tidak ada tiga domain kekuasaan kepala Desa yang telah dibagi ke BPD: (1) pembuatan keputusan dalam bentuk Peraturan Desa (Perdes) yang dikerjakan bersama-sama antara lurah dan BPD; (2) pengelolaan keuangan yang melibatkan BPD seperti penyusunan APBDES dan pelelangan tanah kas Desa; (3) rekrutmen perangkat Desa yang dulu dikendalikan oleh lurah dan orang-orang kecamatan maupun kabupaten sekarang dikendalikan oleh BPD. Bahkan kontrol BPD terhadap kepala Desa sudah dijalankan meski kontrol itu masih terbatas pada LPJ lurah dan ia belum terinstitusionalisasi kepada masyarakat.

Meski menciptakan lompatan yang luar biasa, tetapi UU No. 22/1999 tetap memiliki sejumlah keterbatasan, terutama kalau dilihat dari sisi Desain desentralisasi. UU ini menyerahkan sepenuhnya persoalan Desa kepada kabupaten/kota, sehingga membuat rumusan UU No. 22/1999 memberikan "cek kosong" pengaturan Desa kepada kabupaten/kota. UU No. 22/199 hanya memberikan diktum yang sifatnya makro dan abstrak dalam hal desentralisasi kewenangan kepada Desa. Di satu sisi ini adalah gagasan *subsidiarity* yang baik, tetapi kami menilai bahwa pemerintah tampaknya tidak mempunyai konsepsi yang memadai (jika tidak bisa disebut kurang mempunyai komitmen serius) untuk merumuskan desain desentralisasi dan otonomi Desa. Sebagaimana ditunjukkan oleh Selo Sumardjani (1992), pemerintah sebenarnya mengalami kesulitan dalam mengatur otonomi Desa, sejak awal kemerdekaan, khususnya sejak 1965. Jika dilihat dari sisi hukum ketatanegaraan, pemberian cek kosong kepada kabupaten sangat tidak tepat, sebab yang melakukan desentralisasi adalah negara, bukan kabupaten/kota.

UU No. 22/1999 membuat kabur (tidak jelas) posisi Desa karena mencampuradukkan antara prinsip *self-governing community* (otonomi asli) dan *local-self government* (desentralisasi) tanpa batas-batas perbedaan yang jelas. Pengakuan Desa sebagai *self-governing community* (otonomi asli) lebih bersifat simbolik dan nostalgia, ketimbang substantif. Setelah UU No. 22/1999 dijalankan, tidak serta-merta diikuti dengan pemulihan otonomi asli Desa, terutama otonomi dalam mengelola hak ulayat Desa adat.

Menurut UU No. 22/1999, kewenangan Desa mencakup: (1) kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa; (2) kewenangan yang oleh peraturan perundang-perundangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan (3) Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten.

Ayat (1) menunjukkan bahwa Desa memiliki kewenangan asli yang tidak boleh diintervensi oleh pemerintah supraDesa. Namun hal ini dalam kenyataannya tidak jelas kewenangan yang dimaksud, sehingga Desa tetap saja tidak mempunyai kewenangan yang benar-benar berarti (signifikan) yang dapat dilaksanakan secara mandiri (otonom). Kewenangan yang selama ini benar-benar dapat dilaksanakan di Desa hanyalah kewenangan yang tidak mempunyai kontribusi yang signifikan terhadap kehidupan masyarakat Desa itu sendiri.

Kewenangan asli tersebut sebenarnya yang menjadi pertanda bagi Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum atau Desa sebagai subyek hukum yang otonom. Tetapi, sekarang, kewenangan generik bukan hanya susah untuk diingat kembali, tetapi sebagian besar sudah hancur. Komunitas adat (Desa adat) yang paling menderita atas kehancuran kewenangan generik. Adat telah kehilangan eksistensinya sebagai subyek hukum untuk mengelola *property right*. Banyak tanah ulayat yang kemudian diklaim menjadi milik negara. Ketika Desa dan adat diintegrasikan ke dalam negara, maka negara membuat hukum positif yang berlaku secara nasional, sekaligus meniadakan hukum adat lokal yang dulunya digunakan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sengket

hukum dan agraria antara negara dengan adat pun pecah dimana-mana yang sampai sekarang sulit diselesaikan secara karitatif karena posisi (kedudukan) Desa adat yang belum diakui sebagai subyek hukum yang otonom. Di tingkat lokal juga sering terjadi dualisme antara kepala Desa dengan penghulu adat atau sering terjadi benturan antara "Desa negara" dengan "Desa adat" yang menggelar sengketa dalam hal pemerintahan, kepemimpinan, aturan dan batas-batas wilayah.

Titik krusial lain adalah perubahan dari kewenangan mengatur dan mengurus "rumah tangga sendiri" menjadi kewenangan mengatur dan mengurus "kepentingan masyarakat setempat" sebagaimana terumuskan dalam UU No. 22/1999. Kalau hanya sekadar kewenangan mengelola "kepentingan masyarakat setempat", kenapa harus diformalkan dalam UU, sebab selama ini masyarakat sudah mengelola kepentingan hidup sehari-hari mereka secara mandiri. Tanpa pemerintah dan UU sekalipun masyarakat akan mengelola kepentingan mereka sendiri. Dimata para kepala Desa, mengurus dan melayani kepentingan masyarakat setempat sudah merupakan kewajiban dan tanggungjawab mereka sehari-hari.

Ayat (2) menunjukkan betapa Desa hanya akan memperoleh kewenangan sisa dari kewenangan pemerintah supraDesa (otonomi residu). Sementara pada ayat (3) sebenarnya bukanlah termasuk kategori kewenangan Desa karena tugas pembantuan hanyalah sekedar melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Dengan demikian makna tugas pembantuan bukanlah merupakan kewenangan Desa tetapi sekedar sebagai pelaksana dari sebuah kegiatan yang berasal dari pemerintah supraDesa.

3.6. PENGATURAN DESA UU NO 32 TAHUN 2004

Undang-undang No. 22/1999 telah meletakkan kerangka landasan desentralisasi, otonomi daerah dan demokrasi lokal yang jauh lebih maju di era reformasi, setelah republik Indonesia dibelenggu oleh sistem yang sentralistik-otoritarian selama tiga dekade. Tetapi undang-undang transisional itu telah memicu konflik kekuasaan-kekayaan antara pusat, provinsi, kabupaten/kota dan Desa; mengundang multafsir yang beragam sehingga membuat pemahaman kacau-balau; serta memicu ketidakpuasan dan kritik dari berbagai pihak. Karena itu semua pihak menghendaki revisi untuk penyempurnaan.

Arah dan substansi revisi telah lama diperdebatkan namun tidak terbangun visi bersama untuk memperkuat otonomi daerah, karena fragmentasi kepentingan. Pemerintah mempunyai kehendak kuat untuk merevisi karena UU No. 22/1999 dinilai melenceng jauh dari prinsip NKRI. Pemerintah kabupaten/kota sangat risu dengan intervensi dan kontrol yang berlebihan oleh DPRD. Pihak Desa (Kepala Desa dan BPD) telah lama mengusulkan revisi karena UU No. 22/1999 tidak memberikan ruang bagi desentralisasi kewenangan dan keuangan untuk mendukung otonomi Desa. Pihak LSM terus-menerus melakukan kajian dan kritik terhadap UU No. 22/1999, tetapi yang paling krusial di mata mereka adalah lemahnya jaminan legal partisipasi masyarakat dan lemahnya komitmen pada pembaharuan Desa.

Pada tanggal 15 Oktober 2004 telah disahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini pengaturan mengenai Desa terdapat dalam Bab XI yaitu dari Pasal 200 – Pasal 216. Sedangkan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan di atas adalah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang telah disahkan pada tanggal 30 Desember 2005. Keluarnya Undang-undang no. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72/ 2005 masih menyisakan beberapa persoalan dari sisi substansi

dan regulasi. Ada beberapa isu krusial yang muncul dalam kerangka substansi dan regulasi itu.

1) **Kedudukan, format dan kewenangan Desa**

Sesuai dengan konstitusi, UU No. 32/2004 melakukan pembagian teritori (desentralisasi teritorial) NKRI menjadi provinsi dan kabupaten/kota. Pasal 2 UU No. 32/2004 menegaskan: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah". Desa, karena itu, tidak termasuk dalam skema desentralisasi teritorial. UU No. 32/2004 tidak mengenal otonomi Desa, melainkan hanya mengenal otonomi daerah.

Pasal 200 ayat (1), menyatakan "Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan Desa yang terdiri dari pemerintah Desa dan badan permusyawaratan Desa" Penggunaan istilah "dibentuk" ini menegaskan bahwa pemerintah Desa merupakan sub sistem atau bagian dari pemerintah kabupaten/kota, karenanya ia menjalankan sebagian kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Dalam undang-undang ini Desa merupakan satuan pemerintah yang ada dalam pemerintah kabupaten/kota. Ini berbeda dengan istilah yang digunakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota.....". Pemakaian istilah "dibagi atas daerah-daerah" menunjukkan selain menghormati daerah otonom juga menegaskan adanya hubungan pemerintah pusat dan daerah bersifat hirarkhis dan vertikal. Dengan demikian ada perbedaan model hubungan pusat dan daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dengan model hubungan Kabupaten/kota dengan Desa berdasar UU No. 32/2004.

Pengakuan NKRI pada keberadaan Desa dituangkan dalam bentuk pengertian Desa: "Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat

setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia". Klausul ini berupaya melokalisir Desa sebagai subyek hukum yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintahan, seperti halnya daerah. Desa sudah lama mengurus sendiri kepentingan masyarakat, untuk apa fungsi ini harus diakui oleh UU. Tanpa diakui oleh UU sekalipun, Desa sudah mengurus kepentingan masyarakat setempat. Klausul itu juga menegaskan bahwa negara hanya "mengakui" keberadaan Desa, tetapi tidak "membagi" kekuasaan pemerintahan kepada Desa. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat (*self governing community*), bukan disiapkan sebagai entitas otonom sebagai *local self government*.

UU No. 32/2004 memberikan definisi secara standar mengenai wewenang untuk mengelola "urusan" pemerintahan Desa. Kewenangan direduksi menjadi urusan. Menurut pasal 206 ada empat urusan pemerintahan Desa: (a) urusan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa; (b) urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa; (c) tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota; dan (d) urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada Desa.

Kewenangan asal-usul memang sebagai bentuk pengakuan (*reknognisi*) terhadap Desa, tetapi hal ini hanya berhenti di atas kertas. Kewenangan asal-usul tidak dijabarkan dan tidak dilembagakan, apalagi kalau sudah sampai di level kabupaten. Meski UU No. 32/2004 mengandung keragaman sebagai sebuah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan Desa, tetapi kita tidak menemukan makna dan disain kembangan keragaman. Ini hanya terlihat dari sisi nomenklatur, misalnya Desa atau nama lain, kepala Desa dengan nama lain atau BPD dengan nama lain. Secara substantif UU 32 menganut pendekatan Desa baku (*default village*) yang diterapkan secara nasional ke seluruh Indonesia. Karena itu UU ini tidak mengenal

konsep optional village untuk mengakomodasi dan melembagakan keragaman Desa, misalnya opsi tentang Desa adat yang ada di banyak daerah.

Sisi lain yang menjadi pertanyaan adalah "urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa". Ini artinya UU memberi amanat kepada kabupaten untuk melakukan "desentralisasi" kewenangan kepada Desa. Menurut teori desentralisasi dan hukum latanegara, skema ini sama sekali tidak dibenarkan, karena menimbulkan kekacauan logika dan hukum. Dalam sebuah kesempatan, Prof. Sadu Wasistiono dan Prof. Benjamin Hossein mempertanyakan azas apa yang digunakan pemerintah untuk merumuskan klausul "urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa". Dari klausul ini pun kita sudah bisa mengatakan bahwa posisi Desa tidak jelas.

UU No. 32/2004 juga menegaskan "tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota" sebagai salah satu bentuk kewenangan Desa. Teori apa yang digunakan untuk mengatakan bahwa tugas pembantuan sebagai salah satu kewenangan/urusan Desa? Kewenangan, secara teoretis, adalah hak yang melekat dan diserahkan sepenuhnya kepada Desa, dan pengambilan keputusan serta akuntabilitas terletak pada Desa. Sementara tugas pembantuan adalah bentuk delegasi dari pemerintah kepada Desa. Keputusan dan akuntabilitas tugas pembantuan berada pada yang memberi pembantuan, bukan pada yang menerimanya. Sebenarnya tugas pembantuan bukan kewenangan Desa untuk "mengatur" melainkan beban untuk mengurus, dan lebih celaka lagi kalau tugas pembantuan itu tidak disertai dengan finansial dan sumberdaya. Bahkan jika tugas pembantuan terlalu banyak masuk Desa sama saja dengan menjadikan Desa sebagai pesuruh atau obyek bagi pemerintah. Secara teoretis, delegasi (tugas pembantuan) bukanlah sebuah kewenangan melainkan sebuah asas dalam penyelenggaraan tata pemerintahan dan otonomi Desa.

Selanjutnya pertanyaan juga pantas diajukan kepada bentuk kewenangan keempat: "urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada Desa". Peraturan Pemerintah No. 72/2005 ternyata tidak menjabarkan lebih lanjut klausul kewenangan keempat ini, dan tampaknya kewenangan butir 2 dan butir 4 ini dijabarkan dalam Permendagri No. 30/2006 tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa. Permen ini menyajikan 31 bidang/sector urusan yang dibagi lagi secara detail menjadi *long list* urusan yang dapat diserahkan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada Desa. Karena konsepsi dasar yang dianut adalah "urusan", maka daftar panjang itu lebih mengandung tugas pembantuan (delegasi) urusan, bukan desentralisasi kewenangan. Jika semua *long list* itu benar-benar diserahkan kabupaten kepada Desa, maka akan semakin banyak beban-tugas yang harus diurus oleh Desa. Desa akan semakin "mengurus", tetapi tidak berwenang "mengatur". Contoh yang cukup banyak adalah "rekomendasi izin" dan juga "pembinaan". Desa tentu hanya "mengurus" dalam bentuk mengeluarkan rekomendasi izin, tetapi keputusan strategisnya bukan terletak pada Desa, melainkan pada level pemerintah yang lebih tinggi. Desa juga memperoleh beban baru yang lebih banyak, yakni melakukan pembinaan, mulai dari pembinaan Perkumpulan Petani Pemakai Air hingga pembinaan pemancar radio Desa.

2) Demokrasi dan tata pemerintahan Desa

UU No. 32/2004 mengganti sistem perwakilan (representasi) dalam bentuk BPD dengan sistem permusyawaratan dalam bentuk Badan Permusyawaratan Desa (disingkat Bamusdes). Pasal 210 menegaskan: "Anggota badan permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk Desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat". "Yang dimaksud dengan "wakil" dalam ketentuan ini adalah penduduk Desa yang memegang jabatan seperti ketua rukun warga, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lainnya". Klausul "wakil" dan "musyawarah" itu harus dicermati secara kritis. Keduanya

menegaskan bahwa Bamusdes mewadahi para pemuka masyarakat Desa tanpa harus dipilih melalui sistem keterwakilan, seperti keberadaan LMD yang lalu.

Di Desa sering muncul distorsi dalam musyawarah untuk menentukan siapa pemuka masyarakat yang dilibatkan dalam Bamusdes. Distorsinya adalah "penunjukan" secara elitis terhadap pemuka masyarakat yang dianggap "dekat" kepala Desa. Akibatnya adalah ketiadaan akses rakyat biasa (*ordinary people*) untuk berpartisipasi sebagai anggota Bamusdes. Fungsi Bamusdes juga dikebiri, yaitu hanya menetapkan perdes bersama kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Fungsi kontrol dihilangkan, sehingga memperlemah *check and balances* dalam pemerintahan Desa.

Sisi yang lain adalah akuntabilitas kepala Desa. Pertanggungjawaban kepala Desa ditemukan di dalam penjelasan umum: "*Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat Desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggung jawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggung jawabannya...*"

Klausul itu menegaskan bahwa akuntabilitas kepala Desa bukan kepada rakyat (sebagai konstituen), tetapi kepada bupati/walikota melalui camat sebagai pemerintah "atasan". Pemindehan akuntabilitas ke bawah menjadi ke atas itulah yang kami sebut sebagai resentralisasi, serta mereduksi prinsip *subsidiarity* dan proses demokrasi lokal. *Subsidiarity* mengajarkan bahwa pengambilan keputusan, penggunaan kewenangan, akuntabilitas, maupun penyelesaian masalah sebaiknya dilakukan di level lokal. Sedangkan demokrasi lokal mengajarkan bahwa akuntabilitas pejabat politik seharusnya disampaikan kepada konstituen pemilihnya, bukan ditarik ke atas.

Dalam konteks struktur-kultur politik yang masih birokratis dan klientelistik, akuntabilitas vertikal ke atas justru akan membuat kepala Desa kurang akuntabel dan responsif kepada masyarakat, melainkan akan lebih loyal

(tunduk) pada kekuasaan di atasnya. Dalam praktik bisa jadi kepala daerah akan menghindari dari Desakan rakyat dan akuntabilitas publik, sebab dia sudah merasa cukup menyampalkan pertanggungjawaban ke atas. Akuntabilitas ke atas jelas mengurangi makna desentralisasi, otonomi dan eksistensi Desa, dan mereduksi proses pembelajaran demokrasi di level Desa.

Di sisi lain lembaga-lembaga kemasyarakatan juga menjadi bagian penting dari demokrasi Desa. Di atas kertas, UU dan PP memberikan kekuasaan yang besar terhadap apa yang disebut sebagai lembaga kemasyarakatan, dan ini sepertinya akan memberikan ruang bagi masyarakat sipil di Desa untuk berpartisipasi dalam pengelolaan pemerintahan dan pembangunan. Namun demikian, ada beberapa resiko yang mungkin muncul dengan keluarnya PP dan perda yang menindaklanjuti. Pertama, lembaga ini bisa diartikan sebagai lembaga baru dan satu-satunya lembaga yang menjadi mitra pemerintah Desa di dalam merumuskan, melaksanakan dan mengevaluasi pembangunan. Jika penafsiran seperti itu, maka akan muncul lembaga korporatis yang dibentuk oleh pemerintahan Desa dan menjadi kepanjangan tangan Desa. Di pedesaan lembaga semacam ini pernah ada yang disebut dengan LKMD dan menjadi satu-satunya lembaga yang melibatkan unsur tokoh masyarakat Desa. Namun demikian dengan adanya LKMD ini, kelompok-kelompok masyarakat tidak dilibatkan secara formal dalam proses pengelolaan pembangunan Desa.

UU dan PP dengan baik menegaskan bahwa lembaga kemasyarakatan menjalankan agenda pemberdayaan masyarakat. Hendaknya PP menegaskan secara spesifik tentang pengertian pemberdayaan masyarakat. Hal ini karena selama ini pengertian pemberdayaan masyarakat telah diartikan secara sempit sebagai pemberian bantuan dan pembinaan kepada masyarakat oleh pemerintah. Pemberdayaan masyarakat merupakan proses pembelajaran oleh dan untuk masyarakat untuk mencapai kemandirian dalam mengelola urusan mereka di komunitas baik urusan ekonomi, sosial dan budaya. Oleh karena itu PP menegaskan dalam penjelasan tentang konsep pemberdayaan masyarakat

seperti itu. Selain itu agenda pemberdayaan masyarakat sebagai tugas pemerintahan Desa lebih banyak memfasilitasi kelompok-kelompok masyarakat dalam membangun kemandiriannya. Lewat forum lumbaga kemasyarakatan itu, maka pemerintah Desa bisa memberikan mandat untuk menjalankan kegiatan yang langsung ditangani oleh pokja-pokja yang merepresentasikan kelompok-kelompok dalam masyarakat. Tidak ketiggalan pengertian pemberdayaan harus berdimensi keperihakaan kepada kelompok yang lemah, sehingga agenda pemberdayaan dan alokasi anggaran lebih dialamatkan kepada mereka daripada secara merata kepadasetiap kelompok dalam masyarakat.

3) Perangkat Desa

Perangkat Desa yang diatur berdasarkan UU No 32/2004 sangat berbeda dengan pengaturan dalam UU No. 22/1999. Perangkat Desa berdasarkan UU No. 32/2004 terdiri dari sekretaris Desa dan perangkat Desa lainnya. UU No. 32/2004 mengamanatkan sekretaris Desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Dalam penjelasan juga ditegaskan: "Sekretaris Desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan". Dengan demikian, ada dua kemungkinan: "Men-Sekdes-kan PNS, atau Mem-PNS-kan Sekdes".

Ketentuan baru tersebut memang dilematis. Keberadaan Sekdes yang berstatus PNS memungkinkan pelayanan (baca: penjagaan) di kantor Desa lebih terjamin. Tetapi ketentuan ini adalah bentuk birokratisasi yang mempunyai risiko buruk bagi pemerintahan Desa. Sesuai dengan konteks lokal, sekdes beserta perangkatnya adalah pamong Desa, yang tidak hanya menjalankan fungsi-fungsi administratif secara ketat, tetapi juga menjalankan fungsi sosial yang harus siap selama 24 jam sehari. Selama ini sekdes direkrut secara lokal, serta bertanggungjawab secara tunggal kepada kepala Desa. Kalau sekdes PNS, maka dia mempunyai tanggungjawab dan loyalitas ganda, yakni kepada kepala Desa dan kepada birokrasi pembina PNS di atas Desa. Birokratisasi ini bisa membawa

pamong Desa kearah birokrasi yang lebih kompleks dan menajuhkan pamong Desa dari rakyatnya serta mengubah orientasi pembagian sekdes. Di sisi lain, sekdes PNS ini juga akan membuat kecemburuan sosial di kalangan perangkat Desa yang lain, bahkan bagi kepala Desa sendiri. Kalau kecemburuan sosial ini terjadi, maka efektivitas pelayanan administratif (sebuah argumen yang dikedepankan oleh perumusnya) akan terdistorsi secara serius.

Klausul Sekdes-PNS ini memang menimbulkan masalah serius, bahkan membuat Departemen Dalam Negeri sangat kedodoran dalam menyusun Peraturan Pemerintah mengenai Pemerintahan Desa. Pengangkatan Sekdes menjadi PNS jelas berbenturan dengan UU Kepegawaian, sekaligus menimbulkan beban kepegawaian dan anggaran yang sangat berat. Di aras lokal isu Sekdes-PNS ini juga menimbulkan masalah. Pemerintah daerah umumnya menghadapi kesulitan tentang hal ini. Di aras Desa, masalah menjadi lebih keras. Peraturan belum juga dilaksanakan, sudah terjadi benturan antara kepala Desa, sekdes dan perangkat Desa lain. Para kepala Desa umumnya merasa keberatan dan iri, sekaligus bertanya kenapa yang di-PNS-kan hanya sekdes. Sikap yang sama juga muncul dari perangkat Desa lain; mereka juga menuntut agar bisa di-PNS-kan seperti Sekdes. Para sekdes, awalnya sangat bergembira, begitu mendengar dan membaca amanat dalam UU No. 32/2004. Mereka tidak lama lagi bakal diangkat menjadi PNS. Tetapi ternyata implementasinya tidak secepat yang mereka harapkan. Karena itu mereka bersuara keras menuntut agar pemerintah segera mengangkat mereka menjadi PNS. Di Jawa Tengah dan Jawa Timur, sekdes menghimpun kekuatan mereka menjadi asosiasi untuk memperjuangkan aspirasi mereka.

Di sisil lain, sebagai konsekuensi dalam menjalankan tugas dan fungsi sehari-hari kepala Desa beserta perangkatnya mendapatkan penghasilan sebagai penghargaan (renumerasi). Hal tersebut diatur dalam pasal 27 dari PP 72 Tahun 2005, yang berbunyi: (1) Kepala Desa dan Perangkat Desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan

keuangan Desa; (2) Penghasilan tetap dan/atau tunjangan lainnya yang diterima kepala Desa dan Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan setiap tahun dalam APBDDesa; (3) Penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit sama dengan Upah Minimum Regional Kabupaten/Kota.

Pasal 27 dari PP 72 Tahun 2005 ini memberikan peluang pada masing-masing Desa untuk memberikan penghargaan dalam bentuk penghasilan sesuai dengan kondisi dan kemampuan keuangan Desa. Namun yang akan menjadi kendala dalam implementasinya adalah pada ayat 3. Kendala ini akan muncul bagi Desa-Desa yang memiliki APBDesa yang minim. Mungkinkah mereka akan dapat memberikan penghasilan kepada kepala Desa beserta perangkatnya senilai penghasilan upah minimum regional kalau untuk membiayai pembangunan dan kemasyarakatannya saja masih kurang. Disamping itu pemberian penghargaan kepada kepala Desa beserta perangkatnya akan menghadapi kendala tentang peraturan yang akan digunakan. Hal ini terkait dengan ketidakjelasan kedudukan dan status kepala Desa beserta perangkatnya dalam sistem kepegawaian di Indonesia apakah mereka sebagai pegawai negeri atau pegawai swasta. Status kepala Desa beserta perangkatnya ini bukan PNS walaupun fungsi dan tugas yang dijalankan dalam pemerintahan sehari-hari mereka seperti pejabat negara bahkan simbol yang dipakainya menunjukkan bahwa mereka adalah pejabat negara namun mereka tidak diatur dengan sistem penghargaan seperti layaknya PNS. Sedangkan kalau mereka akan diatur oleh UU yang mengatur perlindungan karyawan khusus untuk pegawai swasta tentu tidak tepat karena mereka tidak menjalankan fungsi dan tugas suatu perusahaan.

Ketidakjelasan status dalam sistem kepegawaian dan tidak adanya sistem promosi dan mutasi sebagai penghargaan prestasi kerja maka mereka mempunyai sikap apatis terhadap pengembangan kemampuan diri misalnya mengikuti pendidikan lanjut ataupun pelatihan-pelatihan yang mempunyai hubungan langsung terhadap promosi dan mutasi, karena tidak ada harapan dan

pengaruhnya terhadap jabatan dengan semakin meningkatnya pendidikan maupun keterampilan. Dapat dikatakan karena tidak adanya reward dan punishment maka akan sangat mempengaruhi kinerja kepala Desa dan perangkainya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

4) Perencanaan dan Keuangan Desa

Menurut UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005, Desa tidak mempunyai "kewenangan" menyusun perencanaan pembangunan, melainkan diberikan "tugas" (tangungjawab) menyusun perencanaan. Persoalan antara kewenangan dan tugas ini jelas betul, mengingat pasal 63 ayat 1 menegaskan: "Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Desa disusun perencanaan pembangunan Desa sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan daerah kabupaten/kota". Klausul ini menegaskan bahwa posisi Desa berada dalam subsistem pemerintahan kabupaten/kota, bukan berdiri sendiri sebagai subsistem yang otonom dan menjadi bagian dari NKRI. Karena posisi itu juga, Desa tidak diberikan otoritas untuk menyusun perencanaan sendiri (*village self planning*) atau *decentralized planning* di atas Desa sesuai dengan batas-batas kewenangan Desa.

Skema itu sebenarnya tidak membawa perubahan yang signifikan, melainkan hanya mengukuhkan model perencanaan dari bawah mulai dari MusrenbangDesa yang selama ini sudah berjalan. Tetapi skema Musrenbangdes ini mengandung kelemahan dan distorsi, bukan saja terletak pada miskiranya partisipasi masyarakat di aras Desa, tetapi yang lebih penting, bahwa Desa tidak berdaya dan tidak mempunyai otoritas yang memadai dalam sistem perencanaan. Desa hanya mengusulkan, kabupaten yang menentukan. Partisipasi hanya menjadi prosedur. "Katanya bottom up tetapi ternyata mboten up (tidak naik)", demikian kira-kira kritik yang sering dilontarkan para kepala Desa. perencanaan dari bawah yang memadukan pendekatan sektoral dan pendekatan spasial sungguh fatal. Output perencanaan daerah sebenarnya bias sektoral, yang dikuasai oleh dinas-dinas teknis kabupaten, tetapi proses

perencanaannya ditempuh melalui pendekatan spasial dari Desa. Proses ini mempunyai problem pada level skala. Skala kemampuan masyarakat Desa tentu hanya sebatas pada yurisdiksi Desa yang setiap hari mereka lihat. Masyarakat Desa tentu tidak mempunyai kapasitas yang memadai untuk menjangkau masalah dan data tentang isu-isu sektoral yang lebih besar di luar jangkauan kewenangan Desa. Karena itu perencanaan daerah yang bias sektoral sebenarnya bukan berangkat dari partisipasi masyarakat Desa, melainkan dirumuskan secara teknokratis oleh Bappeda dan Dinas-dinas teknis. Akar masalah dari semua ini adalah ketidakjelasan pembagian kewenangan kabupaten dan Desa, sekaligus Desa belum ditempatkan sebagai entitas yang mengelola sendiri perencanaan pembangunan. Dengan kalimat lain, sejauh ini kita baru mengenal perencanaan daerah, tetapi belum mengenal perencanaan Desa yang berhenti di level Desa.

PP No. 72/2005 tampak sekali belum menyentuh aspek-aspek desentralisasi perencanaan, melainkan hanya menegaskan aspek partisipasi masyarakat dalam perencanaan yang bersifat lokalistik di aras Desa. "Perencanaan pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun secara partisipatif oleh pemerintahan Desa sesuai dengan kewenangannya". Dalam menyusun perencanaan pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib melibatkan lembaga kemasyarakatan Desa". Demikian penegasan PP. Kemudian jenis perencanaan Desa meliputi: (a) Rencana pembangunan jangka menengah Desa yang selanjutnya disebut RPJMD untuk jangka waktu 5 (lima) tahun; (b) Rencana kerja pembangunan Desa, selanjutnya disebut RKP-Desa, merupakan penjabaran dari RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Skema itu pada dasarnya memberikan beban dan tanggungjawab kepada Desa, bukan memberikan kekuasaan dan pemberdayaan. Menyusun RPJMD tentu sangat ideal, tetapi itu juga menjadi beban berat, jika Desa tidak memperoleh hak-hak dan kekuasaan yang memadai. Apalagi, dalam PP juga ditegaskan bahwa perencanaan pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada Pasal 64

ayat (1) didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Ini artinya Desa dipaksa harus bertanggung jawab dalam hal pendataan dan administrasi Desa.

Di sisi lain ada beberapa kelemahan yang terkandung dalam PP. Pasal-pasal dalam PP tidak menegaskan keharusan pemerintah Desa melibatkan BPD dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan Desa. Akibatnya PP itu memperkuat kontrol kepala Desa dalam mengatur tentang Desa. Idealnya BPD diberi hak inisiatif untuk mengajukan RPJMD, sehingga RPJMD lebih menyuarakan kepentingan masyarakat. Selain itu dipertegas bahwa proses penyusunan perencanaan pembangunan Desa melibatkan tiga kelompok yaitu pemerintah Desa yang sekaligus sebagai fasilitator kegiatan penyusunan, BPD dan warga.

Pasal-pasal dalam PP telah mengamatkan tentang keharusan pemerintah Desa mengindahkan partisipasi masyarakat di dalam penyusunan RPJMDesa dan RKP Desa. Akan tetapi, PP ini tidak menegaskan tentang pengertian partisipasi. Idealnya partisipasi diartikan sebagai proses pengambilan keputusan yang tidak hanya melibatkan warga secara langsung atau melalui perwakilan saja tetapi juga menjunjung keputusan suara warga tersebut. Praktek di lapangan sering mengungkapkan bahwa partisipasi dimaknai sebatas pelibatan warga dalam proses pengambilan keputusan, dengan mendengarkan suaranya tetapi tidak harus dilikutinya.

Pasal dalam PP juga mengamatkan bahwa kelompok masyarakat yang dilibatkan dalam proses penyusunan rencana pembangunan itu diutamakan kepada lembaga kemasyarakatan Desa. Pengertian lembaga kemasyarakatan hendaknya memperhatikan aspek informaltas dan keragaman dari kelompok-kelompok masyarakat. Di lapangan sering ditemukan bahwa lembaga lembaga kemasyarakatan sering ditafsirkan sebagai lembaga resmi yang diakui oleh Desa atau kabupaten dan biasanya merupakan lembaga bentukun pemerintah Desa. Ada baiknya bahwa perkumpulan warga yang bersifat informal sekalipun kalau

menjadi wadah asosiasi dan kepentingan masyarakat, maka kelompok warga ini diadarkan dalam proses pengambilan keputusan. Tidak keengganan pemerintah Desa harus mengikutkan semua kelompok warga yang ada di Desa, bukan hanya berbasis pada perkumpulan komunitas seperti RT, RW tetapi juga perkumpulan sosial lintas komunitas dan organisasi-organisasi profesi serta kelompok marginal di Desa seperti kaum perempuan dan para buruh tani.

RPJMDesa sebagai agenda pembangunan jangka menengah perlu mengingatkan bahwa pembangunan Desa bukan hanya menyelesaikan masalah yang bersifat infrastruktur fisik. Kebanyakan pembangunan Desa selama ini bergerak ke bidang itu. RPJMDesa harus meliputi pula pembangunan sosial dan ekonomi agar Desa bisa menjalankan fungsi pemerintahan yang maksimal.

Regulasi ke depan menegaskan bahwa proses perumusan RPJMDesa harus melibatkan semua unsur pemerintahan Desa yang terdiri atas pemerintah Desa, BPD dan kelompok-kelompok yang mewakili masyarakat sipil. Dalam proses pengambilan keputusan, pemerintah Desa dan BPD harus memperhatikan suara kelompok-kelompok masyarakat sipil yang mewakili kepentingan warga secara luas. Tidak ketinggalan, juga memperhatikan suara kelompok paling lemah dalam masyarakat.

Perencanaan Desa adalah peraturan Desa tentang arah pembangunan Desa jangka pendek dan jangka panjang yang menjadi pijakan didalam merumuskan rencana APBDDES dan bahan masukan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyusun kebijakan tentang ADD. RPJMD harus menjadi acuan pemerintah Desa dan BPD dalam menyelenggarakan kebijakan dan program tahunan, dan dapat diposisikan sebagai produk hukum yang mengikat semua pihak yang berkepentingan. Dengan demikian, masyarakat bisa menolak produk kebijakan dan program Desa yang bertentangan dengan RPJMD.

Pada dasarnya pemerintahan Desa berdiri dalam suatu territorial yang selalu digunakan untuk berbagai kepentingan dan karena pemerintahan Desa harus mempunyai kewenangan untuk mengelolanya dengan memeritimbangan

beberapa aspek. Pertama, pengaturan tata ruang Desa menjadi sangat penting untuk bahan penyusunan RPJMDesa. Tanpa adanya Rencana pengembangan Tata ruang, Desa tidak bisa mewujudkan RPJMDesa dengan baik dan menjamin terwujudnya keberlanjutan manfaat hasil-hasil pembangunan. Desa akan dihadapkan pada berbagai masalah sebagaimana terjadi pada masa sekarang, misalnya rusaknya ekosistem pertanian dan hutan yang diikuti dengan semakin tingginya beban pembangunan untuk menjamin kelestariannya dan lingkungan hidup yang sehat bagi penduduk Desa yang semakin padat, semakin terbuka dengan wilayah perkotaan dan semakin rawannya sumberdaya alam untuk menjamin keberlanjutan matapencaharian (*sustainable livelihood*).

Kedua, ketiadaan rencana tata ruang juga menyebabkan meningkatnya konflik kepentingan antar Desa dengan Desa dan daerah serta antar warga masyarakat dengan sektor swasta yang berkepentingan atas sumberdaya alam dan manusia di Desa. Konflik kepentingan itu sering merugikan pihak Desa dan masyarakatnya seperti menanggung beban keursakan lingkungan, kerawanan pangan dan sumberdaya hayati, dan hilangnya subur pendapatan Desa.

Ketiga, selama ini rencana tata ruang hanya disusun oleh pihak kabupaten dengan membagi antara wilayah pedesaan dengan perkotaan, sementara wilayah pedesaan sendiri tidak dikembangkan pada setiap unit teritorial Desa atau kaster antar Desa yang memiliki persamaan geografis, ekonomi, sosial dan budaya. Oleh karena itu adanya tata ruang per Desa yang dikembangkan oleh masing-masing Desa menjadi sangat relevan untuk mengopersikan pengembangan tata ruang di tingkat daerah.

Karena mempertimbangkan tiga aspek itu, maka rencana tata ruang menjadi jalan terbaik menuju terbangunnya pemerintahan Desa yang baik dan memiliki komitmen terhadap pengembangan lingkungan hidup sekaligus mendamaikan berbagai konflik kepentingan di Desa.

Pengembangan tata ruang Desa selayaknya diselenggarakan oleh Desa dengan difasilitasi oleh pihak daerah agar menghasilkan rencana tata ruang yang

baik karena ditangani secara profesional dan mendapat dukungan politis dan sosial dari Desa itu sendiri. Oleh karena itu pula program fasilitasi pengembangan tata ruang menjadi bagian penting dalam kerangka membangun otonomi dan desentralisasi di tingkat Desa.

Kedepan Desa harus memiliki rencana tata ruang yang menjadi acuan di dalam menyusun RPJPMDesa. Isi tata ruang minimum memberikan arahan tentang pengaturan mengenai penggunaan tanah, air, mineral, hutan untuk menjamin terwujudnya lingkungan hidup yang sehat dan dinamis dan sumber tersedianya sumber penghidupan masyarakat Desa yang semakin terorganisir dengan baik. Proses penyusunan tata ruang dilakukan oleh Pemerintah Desa bersama dengan BPD dan warga dan difasilitasi oleh Pemda dengan bimbingan teknis dan anggaran. Tata ruang Desa hendaknya sinergis dengan tata ruang daerah sehingga tidak menimbulkan konflik kepentingan. Desa dapat bekerjasama dengan Desa tetangganya untuk menyusun rencana tata ruang yang sinergis dan terpadu di dalam mengelola wilayah perbatasan dan wilayah yang mempunyai hubungan fungsional dan kesamaan ekosistem.

Setelah perencanaan maka diikuti dengan keuangan. Sumber keuangan Desa selama ini berasal dari dalam yang disebut dengan pendapatan asli Desa (PADes) dan sumber dari pemerintah. Kecuali Desa-Desa yang kaya, PADes secara riil pada umumnya sangat kecil karena Desa tidak memiliki sumber-sumber produksi yang memadai, apalagi semua jenis sumberdaya alam telah dikuasai negara dan pemilik modal. Terutama di Jawa, yang selalu dijadikan andalan PADes adalah swadaya masyarakat dan gotong-royong, suatu bentuk modal sosial yang "diuangkan" menjadi sumber penerimaan besar bagi Desa. Tindakan "menguangkan" ini selain tidak bisa dipertanggungjawabkan dengan prinsip-prinsip keuangan, sebenarnya juga mengandung eksploitasi terhadap masyarakat. Orang sering bertanya, kenapa APBDes sebagian besar didanai dengan swadaya masyarakat, sementara APBN dan APBD sama sekali tidak mengandung swadaya masyarakat. Jika Desa mengandalkan swadaya

masyarakat, maka pertanyaan berikutnya dimana tanggungjawab negara terhadap Desa?

Sumber keuangan dari pemerintah, dahulu bernama bantuan sekarang bernama bagian atau alokasi. Bantuan Desa (Bandes) telah melegenda selama 30 tahun, yang bermula dari 100 ribu per Desa pada tahun 1969 dan sebesar Rp 10 juta pada tahun 1999. Konsep bantuan itu memperlihatkan bahwa pemerintah "baik hati" dan Desa sama ekali tidak memiliki hak atas keuangan negara. Bantuan bersifat stimulan, yang akhirnya melakukan eksploitasi terhadap swadaya masyarakat. Jika swadaya masyarakat lebih besar daripada bantuan, maka hal itu dianggap sebagai bentuk keberhasilan pemerintah menggalang partisipasi masyarakat.

UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 memperkenalkan Alokasi Dana Desa (ADD), yang prinsip dasarnya Desa mempunyai hak untuk memperoleh alokasi keuangan negara. Kebijakan mengenai Alokasi Dana Desa (ADD) sebenarnya telah diterapkan pada UU No.22/1999 khususnya pasal 107 ayat (1.b). Akan tetapi pada pasal ini, penekanan pelaksanaan ADD masih bersifat "himbauan" karena disebutkan sebagai bantuan dari pemerintah kabupaten. Pada UU No.32/2004 dan ditindak-lanjuti dalam PP No.72/2005, tekanan pelaksanaan kebijakan mengenai ADD mendapatkan perhatian lebih serius. Kata "bantuan" yang tertulis di dalam pasal 107 UU No.22/1999 dihapus. Artinya, Desa mempunyai sumber pendapatan yang berasal (antara lain) dari bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh pemerintah daerah, dan bagi hasil pajak dan retribusi daerah.

Kebijakan ADD yang tertuang di dalam PP No.72/2005 pada dasarnya mengadopsi kebijakan Depdagri sebagaimana tertuang dalam SE Mendagri No.140/640/SJ tanggal 22 Maret 2005. SE Mendagri ini lahir karena pada beberapa kabupaten, kebijakan mengenai ADD telah diterapkan dan mampu memberikan manfaat yang baik bagi perkembangan perekonomian dan pembangunan masyarakat Desa.

Oleh karena itu, pada Penjelasan Umum atas PP No. 72/2005 lebih tegas dinyatakan bahwa ".....Dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa dan untuk peningkatan pelayanan serta pemberdayaan masyarakat, Desa mempunyai sumber pendapatan yang terdiri atas pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta hibah dan sumbangan dari pihak ketiga. Sumber pendapatan yang berasal dari bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah diberikan kepada Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) diluar upah pungut, dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota diberikan kepada Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), sedangkan bantuan Pemerintah Provinsi kepada Desa diberikan sesuai dengan kemampuan dan perkembangan keuangan provinsi bersangkutan. Bantuan tersebut lebih diarahkan untuk percepatan atau akselerasi pembangunan Desa. Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh Desa berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar Desa, pengelolaan kawasan wisata skala Desa, pengelolaan galian C dengan tidak menggunakan alat berat dan sumber lainnya".

Lebih jauh mengenai Alokasi Dana Desa (ADD), pasal 68 ayat (1.b) berikut Penjelasannya menyatakan bahwa "bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) untuk Desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi Desa yang dijelaskan bahwa dari bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) diberikan langsung kepada Desa. Sedangkan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi Desa yang dialokasikan secara proporsional.

Sedangkan pasal 68 ayat (1.c) berikut penjelasannya menyatakan "bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi

dana Desa. Dana perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah terdiri dari dana bagi hasil pajak dan sumberdaya alam ditambah dana alokasi umum setelah dikurangi belanja pegawai. Dana dari Kabupaten/Kota diberikan langsung kepada Desa untuk dikelola oleh Pemerintah Desa, dengan ketentuan 30% (tiga puluh per seratus) digunakan untuk biaya operasional pemerintah Desa dan BPD dan 70% (tujuh puluh per seratus) digunakan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat".

Pasal 70 ayat (3) PP No.72/2005 mengamatkan kepada pemerintah daerah untuk menyusun peraturan daerah mengenai bagian Desa dari perolehan pajak dan retribusi daerah. Tetapi mengenai penerimaan keuangan Desa yang berasal dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima pemerintah daerah tidak diamanatkan untuk ditindak-lanjuti dengan peraturan daerah, melainkan disatukan dengan peraturan daerah mengenai Sumber-sumber Pendapatan Desa (pasal 72 ayat-1). Pengaturan ini "aneh" karena pada kenyataannya nominal jumlah dana yang dikumpulkan oleh pemerintah daerah dari usaha memungut pajak dan retribusi daerah jauh lebih kecil dari pada jumlah dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima pemerintah daerah.

Pada dasarnya, ADD hanyalah salah satu sumber pendapatan Desa. Sumber-sumber pendapatan Desa yang lain adalah pendapatan asli Desa seperti hasil usaha Desa, hasil kekayaan Desa, hasil swadaya dan partisipasi, disb, juga bantuan keuangan dai Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, serta dari hibah dari pihak ketiga yang tidak mengikat (pasal 68).

ADD menjadi penting sebagai sumber pendapatan Desa karena selama ini sumber-sumber pendapatan Desa lain praktis tidak dapat diandalkan. Misalnya sumber pendapatan asli Desa, tidak pernah digali karena kebanyakan Desa sudah tidak memiliki akses terhadap sumber daya alam yang dapat dikelola untuk mendatangkan hasil bagi keuangan Desa. Untuk membuka usaha Desa,

sumberdaya manusianya relatif tidak pernah dileleh, selain aspek pemodaan usaha yang juga amat sangat terbatas. Sumber pendapatan Desa lain yang berasal dari bantuan Pemerintah dan Pemerintah Provinsi, sejak dulu sifatnya temporer tidak rutin kecuali dari pemerintah untuk Tunjangan Pendapatan Aparat Pemerintah Desa (TPAPD). Selebihnya bantuan-bantuan seperti Bandes jumlahnya terlalu kecil dan sangat tidak mencukupi untuk membiayai pembangunan Desa. Sumber pendapatan yang berasal dari sumbangan pihak ketiga sama sekali tidak dapat diandalkan kontinuitas maupun jumlahnya.

Tetapi ada dua problem berkaitan ADD. Pertama, sumber ADD berasal dari bagian dana perimbangan yang diterima pemerintah kabupaten/kota, yang berarti otoritas dan tanggungjawab ADD terletak pada kabupaten/kota. Ini terjadi karena UU No. 33/2004 hanya mengenal perimbangan keuangan pusat dan daerah, tidak sampai ke Desa. Ini berarti bahwa posisi Desa dalam rezim keuangan negara sangat lemah, sehingga kenapa konsep bantuan selalu ditonjolkan. Ini berarti Desa tidak mempunyai hak atas uang negara, jika rezim keuangan negara tidak mengenal Desa. Kedua, masalah besaran. Karena dialokasikan dari kabupaten, maka ADD jumlahnya sangat kecil, bahkan hanya dapat sisa-sisa (residu) dari anggaran yang telah diambil untuk membayar gaji pegawai (PNS).

Di saat anggaran yang ditetapkan menjadi hak Desa seperti ADD sangat terbatas, sebenarnya masih ada anggaran-anggaran lain dari berbagai departemen yang langsung masuk ke Desa. Anggaran ini bersifat proyek yang datangnya tidak pasti dan bukan menjadi hak milik Desa. Ada perkiraan kasar bahwa uang yang masuk ke Desa rata-rata 2 miliar rupiah per Desa per tahun. Pengerjaan proyek bantuan di Desa dengan menggunakan birokrasi tersendiri, yang tidak bisa disentuh daerah dan Desa, uang juga tidak masuk ke dalam APBDes. Jika uang proyek tidak menyatu dengan sistem perencanaan dan APBDes, maka dapat dipastikan proyek itu tidak sesuai dengan konteks lokal, dan justru menciptakan gangguan bagi perencanaan Desa meski sering muncul

Klaim setiap proyek mengukur banyak cerita sukses yang luar biasa. Tetapi kenyataannya Desa tetap miskin.

3.7. PERATURAN PEMERINTAH NO 43 TAHUN 2014

Sedangkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 ini merupakan pengaturan lebih lanjut ketentuan Pasal 31 ayat (3), Pasal 40 ayat (4), Pasal 47 ayat (6), Pasal 50 ayat (2), Pasal 53 ayat (4), Pasal 66 ayat (5), Pasal 75 ayat (3), Pasal 77 ayat (3), dan Pasal 118 ayat (6) serta ketentuan lainnya dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Dengan demikian, lingkup pengaturan Peraturan Pemerintah ini ialah penataan Desa, kewenangan Desa, Pemerintahan Desa, tata cara penyusunan peraturan di Desa, keuangan dan kekayaan Desa, pembangunan Desa dan pembangunan kawasan perdesaan, badan usaha milik Desa, kerja sama Desa, lembaga kemasyarakatan Desa dan lembaga adat Desa, serta pembinaan dan pengawasan Desa oleh camat atau sebutan lain.

Berkaitan dengan pengaturan mengenai Pemerintahan Desa, Peraturan Pemerintah ini mengatur secara lebih terperinci mengenai tata cara pemilihan kepala Desa secara langsung atau melalui musyawarah Desa, kedudukan, persyaratan, mekanisme pengangkatan perangkat Desa, besaran penghasilan tetap, tunjangan, dan penerimaan lain yang sah bagi kepala Desa dan perangkat Desa, penempatan perangkat Desa yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil, serta tata cara pemberhentian kepala Desa dan perangkat Desa.

pengaturan yang berkaitan dengan keuangan dan kekayaan Desa, antara lain memuat ketentuan mengenai ADD yang bersumber dari APBD kabupaten/kota, bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, penyaluran bantuan keuangan yang bersumber dari APBD provinsi atau APBD kabupaten/kota ke Desa serta penggunaan belanja Desa, penyusunan APB Desa, pelaporan dan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APB Desa, dan pengelolaan kekayaan Desa.

Ketentuan mengenai Dana Desa yang bersumber dari APBN diatur dalam peraturan pemerintah tersendiri, tetapi implementasi peraturan pemerintah tersebut merupakan satu kesatuan dengan Peraturan Pemerintah ini.

Peraturan Pemerintah ini disusun dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan Desa yang didasarkan pada asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik serta sejalan dengan asas pengaturan Desa sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, antara lain kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, tertib kepentingan umum, keterbukaan, profesionalitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, kearifan lokal, keberagaman serta partisipasi. Dalam melaksanakan pembangunan Desa, diutamakan nilai kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan perdamaian dan keadilan sosial.

Peraturan Pemerintah ini menjadi pedoman bagi Pemerintah dan pemerintah daerah, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya dalam mewujudkan tujuan penyelenggaraan Desa sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yakni terwujudnya Desa yang maju, mandiri, dan sejahtera tanpa harus kehilangan jati diri.

3.8. PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 60 TAHUN 2014

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa mempunyai sumber pendapatan berupa pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak

daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana pembiayaan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, alokasi anggaran dari APBN, bantuan keuangan dari APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga.

Sumber pendapatan Desa tersebut secara keseluruhan digunakan untuk mendanai seluruh kewenangan yang menjadi tanggung jawab Desa. Dana tersebut digunakan untuk mendanai penyelenggaraan kewenangan Desa yang mencakup penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Dengan demikian, pendapatan Desa yang bersumber dari APBN juga digunakan untuk mendanai kewenangan tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas Desa. Hal itu berarti Dana Desa akan digunakan untuk mendanai keseluruhan kewenangan Desa sesuai dengan kebutuhan dan prioritas Dana Desa tersebut. Namun, mengingat Dana Desa bersumber dari Belanja Pusat, untuk mengoptimalkan penggunaan Dana Desa, Pemerintah diberikan kewenangan untuk menetapkan prioritas penggunaan Dana Desa untuk mendukung program pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa. penetapan prioritas penggunaan dana tersebut tetap sejalan dengan kewenangan yang menjadi tanggung jawab Desa.

Alokasi anggaran untuk Dana Desa ditetapkan sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari total Dana Transfer ke Daerah dan akan dipenuhi secara bertahap sesuai dengan kemampuan APBN. Dalam masa transisi, sebelum Dana Desa mencapai 10% (sepuluh per seratus), anggaran Dana Desa dipenuhi melalui realokasi dari Belanja Pusat dari program yang berbasis Desa. Kementerian/lembaga mengajukan anggaran untuk program yang berbasis Desa kepada Menteri untuk ditetapkan sebagai sumber Dana Desa.

Dalam hal Dana Desa telah dipenuhi sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari total Dana Transfer ke Daerah, penganggaran sepenuhnya mengikuti mekanisme penganggaran dana Bendahara Umum Negara yang sudah diatur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Sumber Dana Desa yang diusulkan oleh Kementerian/Lembaga dan yang ditetapkan oleh Menteri akan ditempatkan sebagai Belanja Pusat nonkementerian/lembaga sebagai cadangan Dana Desa. Cadangan Dana Desa tersebut diusulkan oleh Pemerintah dalam rangka pembahasan Rancangan APBN dan Rancangan Undang-Undang APBN. Cadangan Dana Desa yang telah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat akan ditetapkan sebagai Dana Desa yang merupakan bagian dari Anggaran Transfer ke Daerah dan Desa. Mekanisme tersebut ditempuh agar pemenuhan Dana Desa tetap terlihat adanya pengalihan Belanja Pusat ke Dana Desa berupa Dana Transfer ke Daerah. Selain itu, mekanisme tersebut juga memberikan komitmen kuat kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk lebih memberdayakan Desa.

Besaran Dana Desa yang telah ditetapkan dalam APBN dialokasikan ke Desa dalam 2 (dua) tahap. Pada tahap pertama, Menteri mengalokasikan Dana Desa kepada kabupaten/kota sesuai dengan jumlah Desa berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan dalam bobot tertentu. Hasil perhitungan tersebut selanjutnya dikalikan dengan indeks kemahalan konstruksi sebagai indikator yang mencerminkan tingkat kesulitan geografis. Pada tahap kedua, berdasarkan besaran Dana Desa setiap kabupaten/kota, bupati/walikota mengalokasikan Dana Desa kepada setiap Desa. Bupati/walikota diberikan kewenangan untuk menentukan bobot variabel tingkat kesulitan geografis Desa sebagai salah satu variabel perhitungan sesuai dengan karakteristik daerahnya. Tingkat kesulitan geografis antara lain ditunjukkan oleh faktor ketersediaan pelayanan dasar serta kondisi infrastruktur dan transportasi.

Sesuai dengan tujuan pembangunan Desa yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, yang bertujuan meningkatkan

kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta pengangguran kemiskinan, pengalokasian Dana Desa lebih banyak mempertimbangkan tingkat kemiskinan.

Dalam rangka mewujudkan pengelolaan Dana Desa yang tertib, transparan, akuntabel, dan berkualitas, Pemerintah dan kabupaten/kota diberi kewenangan untuk dapat memberikan sanksi berupa penundaan penyaluran Dana Desa dalam hal laporan penggunaan Dana Desa tidak/terlambat disampaikan. Di samping itu, Pemerintah dan kabupaten/kota juga dapat memberikan sanksi berupa pengurangan Dana Desa apabila penggunaan dana tersebut tidak sesuai dengan prioritas penggunaan Dana Desa, pedoman umum, pedoman teknis kegiatan, atau terjadi penyimpanan uang dalam bentuk deposito lebih dari 2 (dua) bulan.

3.9. UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

Dalam UU 23 Tahun 2014 Penyerahan sumber keuangan Daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. Untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada Daerah harus seimbang dengan beban atau Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Ketika Daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai Urusan Pemerintahan dan khususnya Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar, Pemerintah Pusat dapat menggunakan instrumen

DAU untuk membantu Daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai.

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

4.1. LANDASAN FILOSOFIS

Memuat pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesia yang termaktub dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Landasan Filosofis (*filosofische grondslag*) suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi kriteria:

- a. Rumusan atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) jika dikaji secara filosofis; dan
- b. Sesuai dengan cita kebenaran (*idee der waarheid*), cita keadilan (*idee der gerechtigheid*), dan cita kesusilaan (*idee der zedelijkheid*)

Memuat pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesia yang termaktub dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan tujuan negara antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum, berdasarkan sila kemanusiaan yang adil dan beradab, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pengaturan *Keuangan dan Aset Desayang* tujuan akhirnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan merupakan implementasi dari filosofis negara sebagaimana dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Demikian halnya kaitan *Keuangan dan Aset Desa* Kabupaten Batang dengan isi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat. Oleh karena itu pengaturan oleh negara

terhadap Keuangan dan Aset Desa merupakan kewajiban negara dalam rangka sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

4.2. LANDASAN SOSIOLOGIS

Secara sosiologis pengaruh masyarakat terhadap tujuan yang hendak dicapai oleh suatu produk hukum akan dipengaruhi oleh sikap dan persepsi masyarakat terhadap hukum. Suatu hukum sebelum dibentuk perlu melalui proses penyerapan aspirasi masyarakat. Melalui penyerapan aspirasi masyarakat dapat diinventaris problematika yang dihadapi oleh masyarakat secara lokal. Problematika yang dihadapi satu masyarakat belum tentu sama dengan problematika masyarakat yang lain.

Meskipun hukum mempunyai karakter yang bersifat massive, tegas, tetap dimungkinkan untuk dilaksanakan di tengah masyarakat. Prasyarat yang diperlukan adalah adanya pranata hukum yang berpihak pada masyarakat yang menjadi adresat hukum. Hukum yang diciptakan harus disimulasikan dengan obyek masyarakat itu sendiri.

Secara sosiologis lahirnya Peraturan Daerah tentang Keuangan dan Aset Desa Kabupaten Batang akan memberikan dampak positif terhadap terselenggaranya kebijakan keuangan dan aset desa, kepatuhan hukum untuk melaksanakan secara konsisten seluruh materi yang diatur dalam Peraturan Daerah akan berlaku mengikat bagi Kepala Daerah dan seluruh SKPD Kabupaten Batang . Kepatuhan hukum terhadap Peraturan daerah tersebut sangat menentukan keberhasilan pencapaian visi dan Misi Kabupaten Batang , mengingat bahwa pencapaian Visi dan Misi Kabupaten Batang yang merupakan proses kerja yang *sustainable*, yang keberhasilannya hanya dapat dicapai melalui pelaksanaan program kerja berdasarkan fase-fase yang diatur dalam Peraturan Daerah secara terus menerus dan konsisten. Sehingga menstipulasi kebijakan

Keuangan dan Aset Desa kedalam Peraturan Daerah merupakan suatu langkah yuridis dalam upaya melaksanakan kebijakan.

4.3. LANDASAN YURIDIS

Landasan Yuridis yang dipergunakan sebagai pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan seperti yang diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur pula mengenai landasan yuridis yang dipergunakan adalah yang benar-benar berkaitan secara langsung dengan substansi yang hendak diatur, hal ini untuk menciptakan adanya efisiensi. Landasan yuridis dilakukan untuk menjaga agar senantiasa tercipta harmonisasi hukum secara vertikal dan sinkronisasi hukum secara horisontal. Hal ini diperlukan agar produk hukum ini tidak mengalami pertentangan hukum antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lain baik secara vertikal maupun horisontal. Penelusuran Landasan yuridis dilakukan dengan mengawali pada kegiatan identifikasi terhadap keseluruhan peraturan yang terhubung dengan pembangunan Kabupaten Batang yang telah dimiliki.

Dalam usaha pembangunan hukum nasional untuk mewujudkan cita-cita hukum nasional (*rechts idee*), maka dalam melihat kajian hukum harus mempertmbangkan kajian hukum sebagai suatu sistem. Hukum sebagai suatu sistem (*legal system*) dipelajari sebagai produk budaya yang pada pokoknya mempunyai tiga elemen, yaitu :

- a. Struktur hukum (*structure of law*) meliputi lembaga legislatif dan institusi penegak hukum (polisi, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan);
- b. Substansi hukum (*substance of law*) meliputi semua produk hukum berupa peraturan perundang-undangan; dan

budaya hukum (*legal culture*) meliputi nilai-nilai, ide, persepsi, pendapat, sikap, keyakinan, dan perilaku termasuk harapan harapan masyarakat terhadap hukum.

Melalui kajian hukum bekerja dalam masyarakat, atau bagaimana bagaimana hukum bekerja dalam masyarakat, atau bagaimana dijelaskan hukum dalam konteks pluralisme hukum saling berinteraksi dalam sistem-sistem kehidupan sosial (*social field*) tertentu. Dari ketiga subsistem dalam satu bidang kehidupan sosial (social field) tersebut, kultur hukum menjadi hukum tersebut, kultur hukum dalam masyarakat, kultur hukum menjadi hukum yang memberi masukan kepada unsur struktur hukum dan substansi, penggerak yang budaya hukum sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan satu struktur, dan budaya hukum sebagai suatu situasi bagaimana hukum beroperasi sama lain, maka dapat dipahami suatu situasi bagaimana hukum beroperasi sebagai suatu sistem dalam masyarakat.

Kajian hukum sebagai suatu sistem adalah tepat untuk negara Indonesia. Indonesia adalah negara yang bercorak multikultural, termasuk mengembangkan sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat. Hal ini karena selain berlaku sistem hukum negara (*state law*), dan juga terdapat sistem hukum adat (*adat law*), hukum beragama (*religious law*), dan juga mekanisme mekanisme regulasi sendiri (*self-regulation*) dalam kehidupan masyarakat. Namun demikian, jika dicermati secara seksama maka paradigma pembangunan hukum yang dianut pemerintah pada kurun waktu lebih dari tiga dasa warsa terakhir ini cenderung bersifat sentralisme hukum (*legal centralism*), melalui implementasi politik unifikasi dan kodifikasi hukum bagi seluruh rakyat dalam teritori negara (*rule-centered paradigm*).

Implikasinya, hukum negara cenderung menggeser, mengabaikan dan mendominasi keberadaan sistem hukum yang lain, karena secara sadar hukum difungsikan sebagai *governmental social control* (Black, 1976) atau sebagai *the servant of repressive power* (Nonet and Selznick, 1978), atau sebagai *the command of a sovereign backed by sanction* (Mc. Coubrey and White, 1996).

kontra itu dalam penyusunan Perda sebgianya juga menggundikan kharanah kerarifn lokal.

Dundangkannya Peraturan Daerah tentang *Keuangan dan Aset Desa Kabupaten Batang* merupakan momentum tentang tempus mengikabnya Produk hukum bagi seluruh adresat hukum yang termasuk dalam Peraturan Daerah tersebut. Dalam hal menjamin dilaksanakannya kebijakan *Keuangan dan Aset Desa*, maka pembentukan Peraturan daerah tersebut memberikan landasan yuridis terhadap pelaksanaan *Keuangan dan Aset Desa* secara konsisten dan berkelanjutan.

BAB V

JANGKAUAN ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG MATERI MUATAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DESA KABUPATEN BATANG

5.1. KETENTUAN UMUM

- 5.1. Dalam peraturan daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Aset Desa Kabupaten Batang perlu dicantumkan tentang definisi berkaitan dengan batasan pengertian yang dipakai dalam pasal-pasal peraturan daerah dalam hal ini definisi tentang materi yang berkaitan dengan Pengelolaan Keuangan dan Aset Desa.

5.2. MUATAN YANG DIATUR

- 5.2. Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pengelolaan Keuangan dan Aset Desa paling tidak memuat:
- Penganggaran;
 - Pengalokasian;
 - Penyaluran;
 - Penggunaan;
 - Pelaporan;
 - Pemantauan Dan Evaluasi;
 - Penutup.

5.3. KETENTUAN PERALIHAN

- Peraturan peralihan memuat mengenai ketentuan mulai berlakunya Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pengelolaan Keuangan Dan Aset Desa. Pertimbangan penetapan mulai berlakunya peraturan daerah ini adalah

RAPERDA [Rancangan Peraturan Daerah]
tentang

PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DESA KABUPATEN BATANG

lebih pada kesiapan Pemerintah Kabupaten Batang sendiri dalam memenuhi persyaratan berlakunya Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Keuangan Dan Aset Desa.

5.4. KETENTUAN SANKSI

Suatu peraturan perundang-undangan hanya akan dipatuhi apabila peraturan tersebut memberikan perlindungan atas kepentingannya secara individual. Namun terhadap peraturan perundang-undangan yang tergolong sebagai hukum pemaksa, maka kepatuhan hukum hanya akan terlaksana manakala peraturan perundang-undangan dilengkapi dengan sanksi yang mampu untuk diterapkan, serta dilengkapi dengan aparat penegak hukumnya. Sanksi atas suatu pelanggaran dimaksudkan untuk menciptakan unsur penggentar agar dipatuhi sebagai upaya untuk menghindari sanksi hukum. Apabila terjadi pelanggaran dan sanksi diterapkan, maka sanksi berfungsi sebagai tindakan represif yang juga bertujuan agar peraturan daerah itu dipatuhi.

BAB VI PENUTUP

6.1. KESIMPULAN

Kesimpulan yang dapat diambil dari naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Pengelolaan Keuangan Dan Aset Desa ini adalah sebagai berikut:

1. Sesuai dengan tujuan pembangunan Desa yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, pengalokasian Dana Desa lebih banyak mempertimbangkan tingkat kemiskinan.
2. Dalam rangka mewujudkan pengelolaan Keuangan Dan Aset Desa yang tertib, transparan, akuntabel, dan berkualitas, Pemerintah dan Kabupaten diberi kewenangan untuk dapat memberikan sanksi berupa penundaan penyaluran Dana Desa dalam hal laporan penggunaan Dana Desa tidak /terlambat disampaikan. Disamping itu, Pemerintah dan Kabupaten juga dapat memberikan sanksi berupa pengurangan Dana Desa apabila penggunaan dana tersebut tidak sesuai dengan prioritas penggunaan Dana Desa, pedoman umum, pedoman teknis kegiatan, atau terjadi penyimpanan uang dalam bentuk deposito lebih dari 2 (dua) bulan.

6.2. SARAN

Saran yang dapat digunakan untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pengelolaan Keuangan dan Aset Desa maupun kajian-kajian selanjutnya adalah:

1. Rancangan Perda tentang Pengelolaan Keuangan dan Aset Desa direkomendasikan untuk diprioritaskan pada Program Legislasi Daerah Kabupaten Batang Tahun 2015.
2. Perlu dilakukan berbagai kajian (penelitian) lanjutan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Andjar Pachta Wirana, *Penelitian Tentang Aspek Hukum Perjanjian Build Operate and Transfer (BOT)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, Jakarta, Tahun 1994/1995.
- Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, Fakultas Hukum UNILA, Lampung, 1996.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.
- Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah, Sebuah Pendekatan Struktural Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, Fokusmedia, Bandung, 2010.
- Hemat Dwi Nuryanto, *Mengatasi Rabun Dekat Asat Daerah*, Kompas, Jawa Barat, 18 Sepetember 2008.
- J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa oleh Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- J.M. Smits, *Het vertrouwensbeginsel en de contractuele gebondenheid*, diss, RUL 1995, Arnhem, 1995.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002.
- Nasution, *Metode Research*, Bumi Aksara, Bandung, 2001.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- R.J. Jue, *Grondbeginselen van het recht*, Groningen, 1980.
- Sjahan Basah, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986.
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996.

Satjipto Raharjo, *Peranan Dan Kedudukan Asas-asas Hukum Dalam Kerangka Hukum Nasional (Pembahasan Terhadap Makalah Sunaryat Hartono), Seminar dan Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 19-20 Oktober 1988.*