

PEMERINTAHAN DESA
UNTUK MEMENUHI TUGAS MATAKULIAH
Sistem Pemerintahan Indonesia



Oleh :

Chandra Luqito P.	115030107113008
Cindy Setya M	115030107113010
Fierda Nurany	115030107113019
Moch. Farid	115030107113023

UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
KEDIRI
2012

BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Penyusunan Undang-undang No. 32/2004 tentang pemberian kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota memberikan konsekuensi logis pada berbagai hal, antara lain pada prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Susunan Pemerintahan Daerah dan Hak DPRD, Kepala Daerah, Pertanggung-jawaban Kepala Daerah, Kepegawaian, Keuangan Daerah, Pemerintahan Desa serta Pembinaan dan Pengawasan.

Pemerintahan Desa merupakan salah satu aspek yang juga mendapatkan perhatian sekaligus mengalami perubahan dalam UU Pemerintahan Daerah No. 32/2004. Penyelenggaraan Pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab pada Badan Perwakilan desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dituntut dan menuntut di pengadilan. Oleh karena itu Kepala Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.

Sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk badan Perwakilan Desa atau dengan sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa yang bersangkutan. Adapun fungsinya adalah sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa. Di Desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan Desa lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa. Lembaga ini dimaksudkan untuk menjadi mitra pemerintah Desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat Desa. Sedangkan sumber pembiayaan Desa berasal dari pendapatan Desa, bantuan Pemerintah dan pemerintah Daerah, pendapatan lain-lain yang sah, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman Desa.

BAB II

KAJIAN TEORI

A. PENGERTIAN DESA

Pengertian desa dan perdesaan sering dikaitkan dengan pengertian village dan rural. Sering pula dibandingkan dengan kota (town/city) dan perkotaan (urban). Perdesaan (rural) menurut Wojowasito dan Poerwodarminto (1972) diartikan seperti desa atau seperti di desa dan perkotaan (urban) diartikan seperti kota atau seperti di kota.

Berdasarkan batasan tersebut, perdesaan dan perkotaan mengacu kepada karakteristik masyarakat, sedangkan desa dan kota merujuk pada suatu satuan wilayah administrasi atau teritorial. Dalam kaitan ini suatu daerah perdesaan dapat mencakup beberapa desa. Beberapa pandangan dari para ahli sebagaimana yang dikemukakan berikut ini.

1. **Teer Haar**, desa adalah suatu kumpulan manusia yang tetap dan teratur dengan pemerintahan dan kekayaan materil dan immateril sendiri.
2. **Boeke**, desa merupakan suatu masyarakat yang religius yang diikat oleh tradisi bersama para warga penanam bahan makanan yang sedikit banyak mempunyai hubungan kebangsaan.
3. **Soetardjo Kartohadikoesoemo**, desa adalah suatu kesatuan hukum di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.
4. **E.A. Mokodompit**, desa merupakan suatu kesatuan teritorial, kekerabatan, nilai, dan aktivitas dari beberapa keluarga.
5. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan pengertian desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki 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.

B. TIPOLOGI DESA

Tipologi desa ialah teknik untuk mengenal tipe-tipe desa berdasarkan ciri-ciri menonjol (tipikal) yang dimiliki dalam kaitan dengan pertumbuhan dan perkembangannya. Sedangkan klasifikasi tingkat perkembangan desa berdasarkan kesamaan tingkat perkembangannya yaitu tahapan desa swadaya, desa swakarya dan desa swasembada.

- **Desa swadaya (tradisional)** adalah desa yang belum mampu mandiri dalam penyelenggaraan urusan rumah tangga sendiri, administrasi desa belum terselenggara dengan baik.

- **Desa Swakarya (Transisional)**, adalah desa setingkat lebih tinggi dari desa swadaya. Pada desa swakarya ini mulai mampu mandiri untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri, administrasi desa sudah terselenggaranya dengan cukup baik dan LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa) cukup berfungsi dalam mengorganisasikan dan menggerakkan peran serta masyarakat dalam pembangunan secara terpadu.
- **Desa Swasembada (Berkembang)**, adalah desa setingkat lebih tinggi dari pada desa Swakarya. Desa swasembada adalah desa yang telah mampu menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri, administrasi desa sudah terselenggara dengan baik, LKMD telah berfungsi dalam menorganisasikan dan menggerakkan peran serta masyarakat dalam pembangunan desa secara terpadu.

Tipologi dari masyarakat desa dilihat dari kegiatan pokok yang ditekuni masyarakatnya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, selain itu tipologi desa bisa dilihat dari segi pemukiman maupun dari tingkat perkembangan masyarakat desa itu sendiri, dilihat dari segi mata pencaharian pokok yang dikerjakan.

Tipologi desa meliputi (berdasarkan) :

1. **Administrasi Pemerintahan** (UU No.5 Tahun 1979 dan UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah):
 - ✓ Menurut UU No.5 Tahun 1979, Desa adalah 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 NKRI.
 - ✓ Menurut UU No.22 Tahun 1999, Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak usul-usul yang bersifat istimewa.

2. Lokasi fisik geografi :

Dari letak alamnya desa-desa di Indonesia, secara garis besar dapat dikategorikan sebagai :

✓ **Desa-desa pantai**

Desa-desa pantai atau laut tentu sangat tergantung kepada pantai atau pesisir lautnya. Ada yang berada di pantai landai dengan pasir putihnya, ada juga yang di pantai yang berbukit seperti di pantai Selatan pulau Jawa (meskipun tidak semuanya), dan sebagainya.

✓ **Desa-desa di dataran rendah**

Desa-desa yang berada di dataran rendah atau “Ngare” (Jawa) pun bervariasi sesuai dengan sejarah terbentuk dan perkembangan masing-masing. Namun desa-desa seperti ini relatif dapat leluasa mengatur pola ruang desa atau teritorialnya dari desa-desa pegunungan atau pantai.

✓ **Desa-desa di pegunungan, atau dari segi lain**

Desa pegunungan sangat tergantung kepada keadaan alamnya. Rumah-rumah penduduk desa pegunungan ini sering terlihat bersaf-saf secara hirarkis, di celah-celah perbukitan atau lembah pegunungan, atau di kanan kiri sungai.

✓ **Desa-desa di pedalaman**

Sedangkan desa pedalaman yaitu desa-desa yang berada jauh dari kota dan relatif terisolir, di wilayah pegunungan atau pedalaman, jauh di luar kota.

3. Sosial budaya :

- ✓ **Menurut morfologi** : suatu lingkungan permukiman dengan pemanfaatan lahan dominan pertanian dengan bangunan rumah tinggal terpencar (jarang)
- ✓ Dihuni oleh sejumlah kecil penduduk dengan kepadatan rendah
- ✓ **Aspek ekonomi** : penduduk umumnya bermata pencaharian pokok bidang pertanian (agraris) atau nelayan
- ✓ Hubungan sosial masyarakatnya masih kuat (dan homogen), gotong royong, adat, kekerabatan tinggi
- ✓ **Desa** ialah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri

4. Hirarki :

Hirarki desa ditentukan terutama oleh macam dan jumlah kegiatan, fungsional dan fasilitas pelayanannya.

- Desa Utama / DU (400 KK) : sebagai pusat kegiatan sosial ekonomi, merupakan pusat utama bagi pengumpulan produksidari desa-desa di sekitarnya
- Desa Madya / DM (300 KK) : desa ini hampir sama dengan desa utama, melayani desa-desa kecil
- Desa Kecil / DK (200 KK) : desa ini tidak mempunyaijangkauan pelayanan terhadap desa lainnya, tetapi justru dilayani oleh desa-desa yang hirarkinya lebih tinggi

5. Berdasarkan sistem ikatan kekerabatan

Berdasarkan ciri-ciri fisik desa dalam sistem kehidupan masyarakat, maka terbentuk ikatan-ikatan kekerabatan di dalam wilayah pemukiman penduduk. Setidaknya ada tiga sistem ikatan kekerabatan yang membentuk tipe-tipe desa di Indonesia, yakni:

- a. **Tipe desa geneologis**, yaitu suatu desa yang ditempati oleh sejumlah penduduk dimana masyarakatnya mempunyai ikatan secara keturunan atau masih mempunyai hubungan pertalian darah. Desa yang terbentuk secara geneologis dapat dibedakan atas tipe patrilineal, matrilineal, dan campuran.
- b. **Tipe desa teritorial**, yaitu suatu desa yang ditempati sejumlah penduduk atas dasar suka rela. Desa teritorial terbentuk menjadi tempat pemukiman penduduk berdasarkan kepentingan bersama, dengan demikian mereka tinggal di suatu desa yang menjadi suatu masyarakat hukum dimana ikatan warganya didasarkan atas ikatan daerah, tempat atau wilayah tertentu.
- c. **Tipe desa campuran**, yaitu suatu desa dimana penduduknya mempunyai ikatan keturunan dan wilayah. Dalam bentuk ini, ikatan darah dan ikatan wilayah sama kuatnya.
- d. **Tipe Desa**, Tipe desa ditentukan berdasarkan pendekatan potensi dominan yang diolah dan dikembangkan serta telah menjadi sumber penghasilan sebagian besar masyarakat desa. Tipe desa meliputi 8 (delapan) tipe yaitu :
 - **Tipe Desa Nelayan (DNL)** Adalah desa yang sebagian besar kehidupan penduduknya bergantung pada potensi laut.
 - **Tipe Desa Persawahan (DPS)** Adalah desa yang sebagian besar kehidupan penduduknya bergantung pada potensi pertanian sawah, baik yang berpengairan teknis, non teknis maupun tadah hujan.

- **Tipe Desa Perladangan (DPL)** Adalah desa yang sebagian besar kehidupan penduduknya bergantung pada potensi pertanian, tanah kering (ladang/tegalan) baik ditanami padi maupun palawija.
- **Tipe Desa Perkebunan (DPB)** Adalah desa yang sebagian besar kehidupan penduduknya bergantung pada potensi pertanian tanaman keras (lebih dari satu musim) dan monokultur.
- **Tipe Desa Peternakan (DPT)** Adalah desa yang sebagian besar kehidupan penduduknya bergantung kepada potensi peternakan.
- **Tipe Desa Kerajinan/Industri Kecil (DIK)** Adalah desa yang sebagian penduduknya bergantung kepada potensi industri kecil atau kerajinan.
- **Tipe Desa Industri Sedang dan Besar (DIB)** Adalah desa yang sebagian besar penduduknya bergantung kepada potensi industri sedang dan atau besar.
- **Tipe Desa Jasa dan Perdagangan (DJP)** Adalah desa yang sebagian besar penduduknya bergantung pada potensi perdagangan dan jasa.

Selain itu, Soekandar Wiriaatmadja (1972) membagi pola pemukiman di pedesaan ke dalam empat pola, yakni:

- a. **Pola permukiman menyebar**
Rumah-rumah para petani tersebar berjauhan satu sama lain. Pola ini terjadi karena belum adanya jalan-jalan besar, sedangkan orang-orang harus mengerjakan tanahnya secara terus menerus. Dengan demikian, orang-orang tersebut terpaksa harus bertempat tinggal di dalam lahan mereka.
- b. **Pola permukiman memanjang**
Bentuk permukiman yang terlentang di sepanjang jalan raya atau di sepanjang sungai, sedangkan tanah pertaniannya berada di belakang rumahnya masing-masing.
- c. **Pola permukiman berkumpul**
Bentuk permukiman di mana rumah-rumah penduduk berkumpul dalam sebuah kampung, sedangkan tanah pertaniannya berada di luar kampung.
- d. **Pola permukiman melingkar**
Bentuk permukiman di mana rumah-rumah penduduk melingkar mengikuti tepi jalan, sedangkan tanah pertaniannya berada di belakangnya.

C. PEMERINTAH DESA

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan 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 definisi Desa secara lengkap terdapat dalam UU No.22/1999 adalah sebagai berikut:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat” (UU Otonomi Daerah, 1999:47).

Untuk mengetahui, sekaligus membandingkan konsep Pemerintahan Desa yang terbaik dan sesuai untuk masyarakat desa di Indonesia maka perlu mempelajari perkembangan pemerintahan Desa sejak awal. Di bawah ini merupakan uraian perkembangan pemerintahan desa di Indonesia sejak masa kolonial hingga saat ini.

Pemerintahan Desa Masa Kolonial

Ketika masa pemerintahan kolonial atau biasa disebut dengan Pemerintahan Hindia Belanda, Desa atau Pemerintahan Desa diatur dalam pasal 118 jo Pasal 121 I. S. yaitu Undang-Undang Dasar Hindia Belanda. Dalam pasal ini dijelaskan bahwa penduduk negeri/asli dibiarkan di bawah langsung dari kepalakepalanya sendiri (pimpinan). Kemudian pengaturan lebih lanjut tertuang dalam IGOB (*Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten*) LN 1938 No. 490 yang berlaku sejak 1 Januari 1939 LN 1938 No. 681. Nama dan jenis dari persekutuan masyarakat asli ini adalah Persekutuan Bumi Putera. Persekutuan masyarakat asli di Jawa disebut DESA, di bekas Karesidenan Palembang disebut MARGA, NEGERI di Minangkabau sedangkan di bekas Karesidenan Bangka Belitung disebut HAMINTE.

Pada masa pemerintahan kolonial ini, asal-usul desa diperhatikan dan diakui sedemikian rupa sehingga tidak mengenal adanya penyeragaman istilah beserta komponen-komponen yang meliputinya. Desa/Marga ini berasal dari serikat dusun baik atas dasar susunan masyarakat geologis maupun teritorial. Desa/Marga adalah masyarakat hukum adat berfungsi sebagai kesatuan wilayah. Pemerintah terdapat dalam rangka Pemerintahan Hindia Belanda dan merupakan Badan Hukum Indonesia (IGOB STB 1938 No. 490 jo 681). Sedangkan bentuk dan susunan pemerintahannya ditentukan berdasarkan hukum adat masing-masing daerah. Adapun dasar hukumnya adalah Indische Staasgeling dan IGOB Stb.1938 No. 490 Jo. 681.

Adapun tugas, kewenangan, serta lingkup pemerintahan meliputi bidang perundangan, pelaksanaan, keadilan dan kepolisian. Dengan demikian Desa/Marga pada saat itu memiliki otoritas penuh dalam mengelola dan mengatur wilayahnya sendiri termasuk ketertiban dan keamanan berupa kepolisian. Selain itu masing-masing wilayah tersebut memiliki pengaturan hak ulayat atau hak wilayah. Hak ini adalah hak mengatur

kekuasaan atas tanah dan perairan di atasnya, termasuk ruang lingkup kekuasaan dari desa/marga tersebut.

Adapun materinya adalah sebagai berikut:

- a. Masyarakat hukum yang bersangkutan dan anggota-anggotanya bebas mengerjakan tanah-tanah yang masih belum dibuka membentuk dusun, mengumpulkan kayu, dan hasil-hasil hutan lainnya.
- b. Orang luar bukan anggota masyarakat yang bersangkutan hanya boleh mengerjakan tanah seizin masyarakat hukum yang bersangkutan (izin kepala desa/marga).
- c. Bukan anggota masyarakat yang bersangkutan, kadang-kadang juga anggota masyarakat hukum, harus membayar untuk penggarapan tanah dalam marga semacam retribusi sewa bumi, sewa tanah, sewa sungai, dsb.
- d. Pemerintahan Desa/Marga sedikit banyak ikut campur tangan dalam cara penggarapan tanah tersebut sebagai pelaksanaan fungsi pengawasannya.
- e. Pemerintah Desa/Marga bertanggung jawab atas segala kejadian-kejadian dalam wilayah termasuk lingkungan kekuasaannya.
- f. Pemerintahan Desa/Marga menjaga agar tanahnya tidak terlepas dari lingkungan kekuasaannya untuk seterusnya.

Sedangkan Badan Perwakilan Desa pada masa itu dinamakan Dewan Desa/Marga. Pemerintah Desa/Marga didampingi oleh Dewan Desa/Marga yang berfungsi sebagai lembaga pembuat peraturan-peraturan dalam rangka kewenangan menurut hukum adat. Dengan demikian sejak masa pemerintahan kolonial, bangsa Indonesia telah mengenal lembaga pembuat peraturan-peraturan di tingkat desa, dimana tugas dan fungsinya secara tidak langsung telah ditumpulkan ketika pemerintahan masa orde baru melalui UU No. 5/1979. Untuk sumber keuangan atau sumber pendapatan Desa/Marga diperoleh antara lain dari pajak Desa/Marga, sewa lebak lebung, sewa bumi, ijin mendirikan rumah/bangunan, hasil kerikil/pasir, sewa los kalangan, hasil hutan/bea kayu, pelayanan pernikahan, pas membawa hewan kaki empat besar, dan lain-lain. Sumber pendapatan Desa/marga ini dapat dikatakan sebagai pendapatan asli desa/marga, karena tidak didapatkan usur pinjaman ataupun bantuan dari pihak lain. Dengan demikian Desa pada waktu

itu telah mandiri dengan sendirinya tanpa ketergantungan dari pemerintahan di atasnya.

Pemerintahan Desa Awal Kemerdekaan

Ketika awal kemerdekaan Pemerintahan Desa/Marga diatur dalam UUD 1945, Pasal 18 penjelasan II yang berbunyi sebagai berikut:

“Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 “Zelfbesturendelandschappen” 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. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut”. Kemudian pengaturan lebih lanjut dituangkan dalam UU No. 19 tahun 1965 tentang Pembentukan Desa Praja atau daerah otonom adat yang setingkat di seluruh Indonesia. Undang-undang ini tidak sesuai dengan isi dan jiwa dari pasal 18 penjelasan II dalam UUD 1945, karena dalam UU No. 19/1965 ini mulai muncul keinginan untuk menyeragamkan istilah Desa. Namun dalam perkembangannya peraturan ini tidak sempat dilaksanakan karena sesuatu alasan pada waktu itu.

Pemerintahan Desa Masa Orde Baru

Selanjutnya Pemerintah Orde Baru mengatur Pemerintahan Desa/Marga melalui UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-undang ini bertujuan untuk menyeragamkan nama, bentuk, susunan dan kedudukan Pemerintahan Desa. Undang-undang ini mengatur Desa dari segi pemerintahannya yang berbeda dengan Pemerintahan Desa/Marga pada awal masa kolonial yang mengatur pemerintahan serta adat-istiadat. Dengan demikian, Pemerintahan Desa berdasarkan undang-undang ini tidak memiliki hak pengaturan di bidang hak ulayat atau hak wilayah. Istilah Desa dimaknai 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 NKRI. Desa dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat luas wilayah, jumlah penduduk dan syarat-syarat lainnya. Terkait dengan kedudukannya sebagai pemerintahan terendah di bawah kekuasaan pemerintahan kecamatan, maka keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan berdasarkan persetujuan dari pihak Kecamatan. Dengan demikian masyarakat dan Pemerintahan Desa tidak memiliki kewenangan yang leluasa dalam mengatur dan mengelola wilayahnya sendiri. Ketergantungan dalam bidang pemerintahan, administrasi dan pembangunan sangat dirasakan ketika UU No. 5/1979 ini dilaksanakan. Adapun tugas, kewenangan, dan ruang lingkup pemerintahan adalah menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan

dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Urusan Pemerintahan Desa termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong sebagai sendi utama pelaksanaan Pemerintahan Desa (UU No.5/1979 dalam Wijaya, 2002: 26)

Sedangkan istilah Badan Perwakilan Desa terwakili dalam Lembaga Masyarakat Desa (LMD) yang merupakan lembaga permusyawaratan yang keanggotaannya terdiri atas Kepala-kepala Dusun, pimpinan lembaga-lembaga kemasyarakatan dan pemuka masyarakat di Desa yg bersangkutan. Tugas dan fungsinya tidak seluas yang dimiliki oleh lembaga BPD yang diatur dalam UU No. 22/1999. Selain itu keanggotaannya juga berpengaruh terhadap efektivitas dan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa. Hampir setiap tindakan penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa tidak dapat dikontrol dan diambil tindakan oleh Lembaga Musyawarah Desa ini, karena yang menjadi ketua atau pimpinan dari LMD ini adalah Kepala Desa sendiri. Dengan demikian pengawasan dari praktek penyelenggaraan dan pembangunan Desa sangat minim, sehingga memungkinkan Kepala Desa untuk bertindak sewenang-wenang dengan memperkaya diri sendiri atau melakukan penyimpangan lainnya, karena tidak efektifnya lembaga pengontrol.

Pemerintahan Desa Masa Reformasi (1999-sekarang)

Pada masa reformasi Pemerintahan Desa diatur dalam UU No. 22/1999 yang diperbarui menjadi 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada pasal 200 s/d 216. Undang-undang ini berusaha mengembalikan konsep, dan bentuk Desa seperti asal-usulnya yang tidak diakui dalam undang-undang sebelumnya yaitu UU No. 5/1979. Menurut undang-undang ini, Desa atau disebut dengan nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yg diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Desa dapat dibentuk, dihapus, dan/atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan DPRD.

Pada bagian pertama tentang Desa, UU No. 32/2004 memuat tentang pembentukan, penghapusan dan/atau penggabungan desa. Desa dapat dibentuk, dihapus, dan/atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat desa dengan persetujuan pemerintah Kabupaten dan DPRD.

Adapun yang dimaksud dengan istilah desa dalam hal ini disesuaikan dengan kondisi sosial, budaya masyarakat setempat seperti Nagari, Kampung, Huta, Bori dan Marga. Sedangkan yang dimaksud dengan asal-usul adalah sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya. Dalam pembentukan, penghapusan dan/atau penggabungan Desa tersebut ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Sebagai pertimbangan dalam pembentukan, penghapusan dan/atau penggabungan Desa hendaknya memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, sosial budaya, potensi Desa dan lain-lain. Sesuai dengan definisi Desa yang memperhatikan asal-usul desa maka Pemerintahan Desa memiliki kewenangan dalam pengaturan hak ulayat atau hak wilayah. Adapun pengaturannya adalah Pemerintah Kabupaten dan/atau pihak ketiga yg

merencanakan pembangunan bagian wilayah Desa menjadi wilayah pemukiman industri dan jasa wajib mengikutsertakan Pemerintah Desa dan badan Perwakilan Desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya.

Secara substantif undang-undang ini menyiratkan adanya upaya pemberdayaan aparatur Pemerintah Desa dan juga masyarakat desa. Pemerintahan Desa atau dalam bentuk nama lain seperti halnya Pemerintahan Marga, keberadaannya adalah berhadapan langsung dengan masyarakat, sebagai ujung tombak pemerintahan yang terdepan. Pelaksanaan otonomisasi desa yang bercirikan pelayanan yang baik adalah dapat memberikan kepuasan bagi masyarakat yang memerlukan karena cepat, mudah, tepat dan dengan biaya yang terjangkau, oleh karena itu pelaksanaan di lapangan harus didukung oleh faktor-faktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan tentang Desa tersebut.

Posisi Pemerintahan Desa yang paling dekat dengan masyarakat adalah Pemerintah Desa selaku pembina, pengayom, dan pelayanan masyarakat sangat berperan dalam mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan Desa. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan sub sistem dalam penyelenggaraan sistem Pemerintahan Nasional, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Adapun landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli dan pemberdayaan masyarakat.

Di sisi lain, dalam pelaksanaan kebijakan tentang Desa ini perlu diperhatikan berbagai permasalahan seperti halnya

- a. sumber Pendapatan Asli Desa (keuangan desa)
- b. penduduk, keahlian dan ketrampilan yang tidak seimbang (sumber daya manusia desa yang masih rendah) yang berakibat terhadap lembaga-lembaga Desa lainnya selain Pemerintahan Desa seperti halnya Badan Perwakilan Desa (BPD), lembaga musyawarah Desa dan beberapa lembaga adat lainnya
- c. potensi desa seperti halnya potensi pertambangan, potensi perikanan, wisata, industri kerajinan, hutan lindung atau suaka alam, hutan industri, perkebunan, hutan produksi, hutan konservasi, dan hutan tujuan khusus.

Selanjutnya dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa landasan pemikiran pengaturan Pemerintahan Desa adalah (penjelasan PP No.76/2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa):

1. Keanekaragaman

Keanekaragaman memiliki makna bahwa istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, seperti Nagari, Negri, Kampung, Pekon, Lembang, Pamusungan, Huta, Bori atau Marga. Hal ini berarti pola penyelenggaraan Pemerintahan Desa akan menghormati sistem nilai yang berlaku dalam adat istiadat dan budaya masyarakat setempat, namun harus tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

2. Partisipasi

Partisipasi memiliki makna bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat merasa memiliki dan

turut bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga Desa.

3. Otonomi Asli

Otonomi Asli memiliki makna bahwa kewenangan Pemerintahan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat didasarkan pada hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat, namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan modern.

4. Demokratisasi

Demokratisasi memiliki makna bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan diaggregasi melalui Badan Perwakilan Desa dan Lembaga kemasyarakatan sebagai mitra Pemerintah Desa.

5. Pemberdayaan Masyarakat

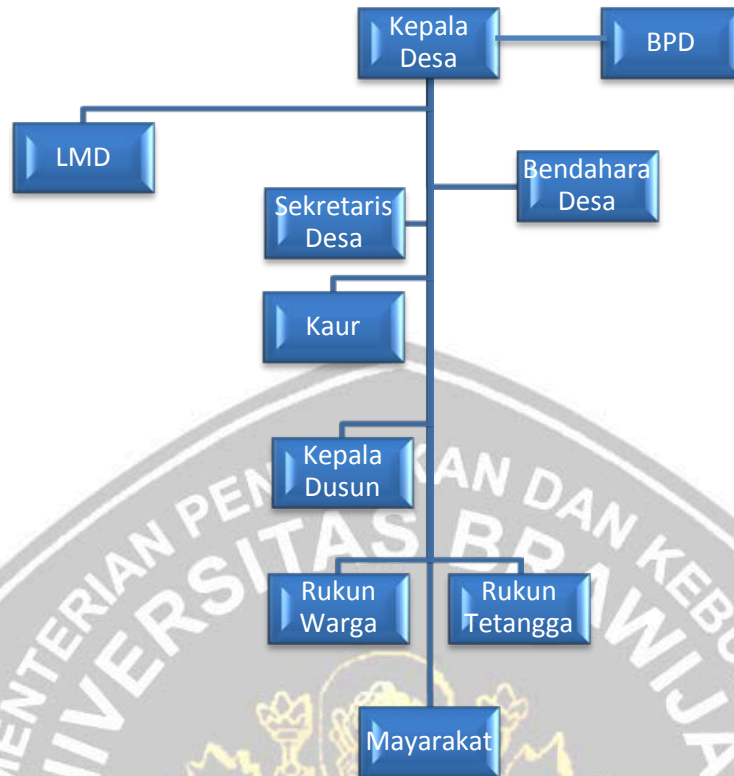
Pemberdayaan Masyarakat memiliki makna bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Desa diabdikan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat. Jika dibandingkan dengan Pemerintahan Desa/Marga pada masa kolonial, mengisyaratkan adanya ruang lingkup kewenangan dalam arti luas, meliputi kewenangan di bidang perundangan, kewenangan di bidang pemerintahan/pelaksanaan, kewenangan di bidang peradilan dan kewenangan di bidang kepolisian. Namun, kewenangan tersebut tidak dimungkinkan lagi mengingat situasi dan kondisi, sehingga hanya memiliki kewenangan Pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat sekaligus sebagai pembina adat istiadat setempat.

Sebelum pemberlakuan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memuat tentang Desa, asal-usul dan adat istiadat Desa telah tercerabut dari asalnya, karena UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa telah menyeragamkan bentuk, kedudukan dan susunannya. Apabila dirunut dari sejarah Pemerintahan Desa di Indonesia, pengakuan keanekaragaman berdasarkan adat-istiadat dan asal-usul Desa merupakan sebuah keinginan untuk mengembalikan karakteristik Pemerintahan Desa asli yang telah ada sebelumnya.

Dengan mengacu pada ketentuan PP No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa, Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan BPD. Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya. Perangkat Desa lainnya terdiri atas :

- sekretariat desa;
- pelaksana teknis lapangan;
- unsur kewilayahan.



1. Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa :

- Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa, berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat
- Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, Pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya;
- Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat diangkat/ diusulkan kembali untuk 1(satu) kali masa jabatan berikutnya; "
- Jumlah anggota BPD berjumlah ganjil, minimal 5 (lima) orang maksimal 11 (sebelas) orang , berdasarkan :
 - a. luas wilayah;
 - b. jumlah penduduk, dan
 - c. kemampuan keuangan desa

Peresmian anggota BPD ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota; Sebelum memangku jabatannya, anggota BPD mengucapkan sumpah/ janji secara

bersama-sama di hadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/Walikota. Pimpinan BPD terdiri dari:

- a. Ketua (1 orang)
- b. Wakil Ketua (1 orang)
- c. Sekretaris (1 orang);

2. Lembaga Kemasyarakatan

Berdasarkan Pasal 211 UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 89 ayat (1) PP No. 72 Tahun 2005, di Desa dapat dibentuk Lembaga Kemasyarakatan, yang diatur lebih lanjut dengan Permendagri No. 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan.

Lembaga Kemasyarakatan atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra Pemerintah Desa dalam memberdayakan masyarakat. Lembaga Kemasyarakatan dapat dibentuk atas prakarsa masyarakat dan/atau atas prakarsa masyarakat yang difasilitasi Pemerintah melalui musyawarah dan mufakat.

Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa ditetapkan dalam Peraturan Desa dengan berpedoman pada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, berdasarkan pertimbangan bahwa kehadiran lembaga tersebut sangat dibutuhkan oleh masyarakat, maksud dan tujuannya jelas, bidang kegiatannya tidak tumpang tindih dengan lembaga yang sudah ada.

3. Kepala Desa

Hak, wewenang, dan kewajiban kepala desa dibagi dua jenis golongan besar yaitu hak, wewenang, dan kewajiban kepala desa di bidang penyelenggaraan rumah tangga desa dan hak, wewenang, dan kewajiban kepala desa di bidang tugas pembantuan.

- a. Hak, wewenang, dan kewajiban kepala desa di bidang penyelenggaraan rumah tangga desa meliputi yaitu:
 1. Bidang pemerintahan
 - Menetapkan keputusan desa bersama LMD (Lembaga Masyarakat Desa)
 - Menetapkan keputusan kepala desa
 - Membina LMD
 - Melaksanakan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa (APPKD)
 - Mengusulkan calon sekretaris desa
 - Mengusulkan calon kepala urusan
 - Membina perangkat desa
 - Menyelenggarakan rapat-rapat desa
 - Mengendalikan jumlah penduduk desa
 - Membina RT dan RK

- Bertanggung jawab terhadap LMD
- Mendata kekayaan desa
- Mengawasi pertanahan desa (perkuburan, mutasi)
- Berkonsultasi dengan bidangnya mengenai hal-hal teknis yang menyangkut pembangunan dan pengembangan desa

2. Bidang pembangunan

Memelihara pekerjaan umum desa, misalnya:

- Jalan
- Jembatan
- Kegotongroyongan
- Pasar
- Air bersih
- Rumah ibadah dan lain-lain

3. Peningkatan tahap desa.
4. Membina partisipasi pembangunan LMD
5. Membina kerukunan beragama
6. Peningkatan kecerdasan warga desa
7. Membina pengembangan berbagai kegiatan
8. Membina potensi ekonomi desa
9. Membina perkoperasian
10. Memonitor perkembangan harga
11. Menjaga kelancaran hasil produksi
12. Memanfaatkan sumber daya alam
13. Melestarikan lingkungan hidup serasi.
14. Meningkatkan keterampilan warga desa
15. Menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat.

b. Hak, wewenang, dan kewajiban kepala desa di bidang tugas pembantuan meliputi yaitu:

1. Bidang Pembantuan Program Pemerintah Pusat

- | | |
|---|----------------------------------|
| • Pelaksanaan KB. | • Pelaksanaan wajib belajar |
| • Pelaksanaan Bimas. | • Pelaksanaan permukiman kembali |
| • Pelaksanaan inpres SD/madrasah dan pelaksanaan bantuan desa | • Pelaksanaan padat karya |
| • Pelaksanaan kesehatan | • Pelaksanaan transmigrasi |
| • Pelaksanaan santunan fakir miskin | |
| • Pelaksanaan koperasi | |
| • Pelaksanaan penghijauan | |

2. Membina persatuan, kesatuan, dan kerukunan bangsa, misalnya kerukunan umat beragama

4. Sekretaris Desa

Sekretaris desa bertugas membantu kepala desa di bidang pembinaan administrasi dan memberikan pelayanan teknis administrasi kepala seluruh perangkat desa. Pada umumnya, tugas sekretaris desa adalah menulis surat dan mengatur dan menyimpan dokumen penting dari surat yang dikeluarkan oleh kelurahan dan surat yang diterima kelurahan atas persetujuan kepala desa. Sekretaris desa selalu menggantikan posisi kepala desa secara sementara apabila kepala desa sedang ada tugas keluar kota atau tuntutan yang lain yang mengharuskan kepala desa tidak berada di tempat (kelurahan), sehingga kapan saja warga desa membutuhkan surat atau keterangan apapun dari desa atau kelurahan setempat, bisa secara langsung ditangani oleh sekretaris desa. Hal itu dapat disimpulkan bahwa dengan adanya sekretaris desa, maka jalannya perangkat desa tetap berjalan dengan lancar walaupun kepala desa sedang tidak ada ditempat (balai desa).

5. Bendahara desa

Bendahara desa diarahkan pada upaya mewujudkan pengelolaan keuangan desa yang tertib dan dapat dipertanggungjawabkan serta mengacu pada Pedoman Administrasi Keuangan Desa. Tugas dan wewenang bendahara desa yaitu:

- a. Memimpin dan menyelenggarakan kegiatan pengelolaan keuangan desa yang meliputi penerimaan, pengeluaran dan pembukuan
- b. Mengeluarkan uang atas persetujuan Kepala Desa
- c. Membagi tugas diantara wakil bendahara dan anggota pengurus bendahara lainnya
- d. Mengkoordinasikan pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh wakil bendahara
- e. Memberikan saran dan pertimbangan yang dipandang perlu kepada ketua/wakil ketua baik diminta maupun tidak diminta
- f. Menyiapkan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran yang sah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Untuk diverifikasi satu kali dalam satu tahun atau sewaktu-waktu diperlukan

Untuk memperlancar jalannya pemerintahan desa dalam setiap desa dibentuklah dusun yang dikepalai oleh kepala dusun sesuai dengan pedoman yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri. Jadi, kepala dusun adalah unsur pelaksana tugas kepala desa dengan wilayah kerja tertentu. Sedangkan dalam wilayah kelurahan dibentuk lingkungan yang dikepalai oleh kepala lingkungan sebagai unsur pelaksana tugas kepala kelurahan (lurah) dengan wilayah kerja tertentu pula.

6. Kepala Urusan (Kaur)

Penetapan kepala urusan sesuai dengan kebutuhan. Misalnya ada kepala urusan pemerintahan, kepala urusan pembangunan, kepala urusan keuangan, kepala urusan kemasyarakatan, dan kepala urusan umum. Tiap-tiap kepala urusan bertugas sesuai dengan bidang masing-masing. Tugas utama kepala urusan adalah membantu sekretaris desa.

7. Kepala dusun atau Kebayanan

Kepala dusun adalah pelaksana tugas kepala desa di wilayah dusun. Kepala dusun melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pembangunan dan kemasyarakatan di wilayah kerjanya. Kepala dusun juga melaksanakan keputusan dan kebijaksanaan kepala desa.

8. Badan Usaha Milik Desa

Guna meningkatkan pendapatan masyarakat dan Desa, Pemerintah Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa yaitu:

- a. kebutuhan masyarakat terutama dalam pemenuhan kebutuhan pokok,
- b. tersedia sumberdaya desa yang belum dimanfaatkan secara optimal terutama kekayaan desa,
- c. tersedia sumberdaya manusia yang mampu mengelola badan usaha sebagai aset penggerak perekonomian masyarakat,
- d. adanya unit-unit usaha masyarakat yang merupakan kegiatan ekonomi warga masyarakat yang dikelola secara parsial dan kurang terakomodasi, yang berbentuk badan hukum dapat berupa lembaga bisnis, yaitu unit usaha yang Icepemilikan sahamnya berasal dari Pemerintah Desa dan masyarakat, seperti usaha mikro kecil dan menengah, lembaga keuangan mikro perdesaan (usaha ekonomi desa simpan pinjam, badan kredit desa, lembaga simpan pinjam berbasis masyarakat, lembaga perkreditan desa, lumbung pitih nagari dan sebagainya), dan ditetapkan dengan Peraturan Desa yang berpedoman pada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota serta peraturan perundang-undangan.

Badan Usaha Milik Desa adalah usaha desa yaitu: jenis usaha yang meliputi pelayanan ekortomi desa seperti:

- a. usaha jasa yang meliputi jasa keuangan, jasa angkutan darat dan air, listrik desa, dan usaha lain yang sejenis,
- b. penyaluran sembilan bahan pokok ekonomi desa,
- c. perdagangan hasil pertanian meliputi tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan, dan agrobisnis;

9. KERJA SAMA DESA

Berdasarkan Pasal 214 UU No. 32 Tahun 2004, dan Pasa 182 PP No. 72 Tahun 2005, terbitlah Permendagri No. 38 Tahun 2007 tentang Kerja Sama Desa.

Desa dapat mengadakan kerja sama antar desa sesuai dengan kewenangannya, untuk kepentingan desa masing-masing dan kerja sama dengan pihak ketiga, dalam bentuk perjanjian bersama atau membentuk peraturan bersama, dan apabila kerja sama tersebut membebani masyarakat dan desa harus mendapatkan persetujuan tertulis berdasarkan hasil rapat khusus dari BPD, yang meliputi bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan; dan dimaksudkan untuk kepentingan desa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar Desa yang berorientasi pada kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Kerjasama Desa dengan pihak ketiga dapat dilakukan dalam bidang:

- a. peningkatan perekonomian masyarakat desa;
- b. peningkatan pelayanan pendidikan;
- c. kesehatan;
- d. sosial budaya;
- e. ketentraman dan ketertiban;
- f. pemanfaatan sumber daya alam dan teknologi tepat guna dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;

Kerjasama Antar Desa ditetapkan dengan Keputusan Bersama Kerjasama Desa dengan pihak ketiga ditetapkan dengan Perjanjian Bersama. Penetapan Keputusan Bersama atau Perjanjian Bersama dimaksud dilakukan oleh pihak-pihak yang melakukan kerjasama sesuai ketentuan yang berlaku;

Penetapan Keputusan Bersama atau Perjanjian Bersama antara lain memuat:

- a. Ruang lingkup kerjasama;
- b. Bidang Kerjasama;
- c. Tata cara dan ketentuan pelaksanaan kerjasama;
- d. Jangka waktu;
- e. Hak dan kewajiban;
- f. Pembiayaan;
- g. Tata cara perubahan, penundaan dan pembatalan;
- h. Penyelesaian perselisihan;
- i. Lain-lain ketentuan yang diperlukan.

D. URUSAN PEMERINTAH DESA

Desa menjadi tumpuan pemerintah dan masyarakat dalam menjadikan fungsi pemerintahan, gerak pembangunan dan dinamika masyarakat di desa. Berbagai urusan pemerintahan baik pemerintahan umum, teknis dan daerah serta otonomi desa berada dan dilaksanakan di desa seperti urusan keamanan dan ketertiban desa, urusan pertanian dan perkebunan, urusan kehutanan, urusan pendidikan, urusan kesehatan, urusan tenaga kerja dan urusan lainnya yang menjadi wewenang desa. Desa pada prinsipnya mempunyai kewenangan kegiatan pengaturan, pembinaan, pelayanan, dan fasilitasi pada masyarakat desa. Kesemuanya dalam kewenangan urusan pemerintahan di desa tersebut bersifat tugas pembantuan atau *medebewind* dari pemerintah Pusat, Daerah (Provinsi, Kabupaten dan Kota) dan otonomi desa.

Menurut Taliziduhu Ndraha dalam bukunya *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa* (1981:81) bahwa desa melalui pemerintah desa mempunyai urusan yang menjadi wewenang dan tanggungjawabnya, yang secara umum terdapat dua (2) urusan yaitu urusan dekonsentratif dan partisipatif. Khusus bagi desa yang berotonomi desa adanya jenis ketiga yaitu urusan rumah tangga desa. Pandangan tersebut pada berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang desa berdasarkan Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2004 adalah mencakup urusan sebagai berikut:

1. Urusan pemerintah yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa (otonomi desa);
2. Urusan pemerintah yang menjadi wewenang kabupaten/ kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa (desentralisasi);
3. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota (*medebewind*);
4. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa (desentralisasi).

Dengan demikian urusan pemerintahan yang dilakukan di desa adalah urusan otonomi desa/rumah tangga desa, urusan desentralisasi (dari daerah otonomi) dan urusan *medebewind* atau pembantuan dari pemerintah pusat maupun daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota), sehingga wewenang pemerintah desa sangat strategis, secara kelembagaan, kebijakan dan administratif pemerintahan dalam menjalankan urusan pemerintahan tersebut.

1. Otonomi Daerah

Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, Desa atau yang disebut dengan nama lain diberi kewenangan 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.

Dalam rangka pengaturan kepentingan masyarakat, maka guna meningkatkan kelancaran dalam penyelenggaraan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan perkembangan dan tuntutan reformasi serta dalam rangka mengimplementasikan pelaksanaan UU No. 32 Th. 2004, ditetapkanlah Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Peraturan Desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa, dengan demikian maka Peraturan Desa harus merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta harus memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat, dalam upaya mencapai tujuan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, menengah dan jangka pendek.

Peraturan Desa dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (Pasal 2 Permendagri NO 29 Tahun 2006), meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan, dan
- g. keterbukaan.

2. Materi Muatan Peraturan Desa

Materi muatan Peraturan Desa adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat; Materi muatan Peraturan Kepala Desa adalah penjabaran pelaksanaan Peraturan Desa yang bersifat pengaturan; Materi muatan Keputusan Kepala Desa adalah penjabaran pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang bersifat penetapan.

Materi muatan Peraturan Desa dapat memuat masalah-masalah yang berkembang di desa, antara lain:

- a. menetapkan ketentuan-ketentuan yang bersifat mengatur penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat Desa;
- b. menetapkan segala sesuatu yang menyangkut kepentingan masyarakat desa;
- c. menetapkan segala sesuatu yang membebani keuangan desa dan masyarakat desa;
- d. menetapkan segala sesuatu yang memuat larangan, kewajiban dan membatasi serta membebani hak-hak masyarakat;
- e. Ketentuan-ketentuan yang mengandung himbauan, perintah, larangan atau keharusan untuk berbuat sesuatu dan atau tidak berbuat sesuatu yang ditujukan kepada masyarakat desa;

- f. Ketentuan-ketentuan yang memberikan suatu kewajiban atau beban kepada masyarakat;

3. Jenis Peraturan Desa

Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan UU No. 32 Th. 2004 dan PP No. 72 Th. 2005, Peraturan Desa yang wajib dibentuk berdasarkan PP No. 72 Th. 2005 adalah sebagai berikut

1. **Pasal 3** : Peraturan Desa tentang Pembentukan Dusun
2. **Pasal 12 ayat 5** : Peraturan Desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa
3. **Pasal 73 ayat 3** : Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
4. **Pasal 64 ayat 2** : Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD)
5. **Pasal 76** : Peraturan Desa tentang Pengelolaan Keuangan Desa
6. **Pasal 78 ayat 2** : Peraturan Desa tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Desa apabila Pemerintah Desa membentuk BUMD;
7. **Pasal 182 ayat 2** Peraturan Desa tentang Pembentukan Badan Kerja Sama
8. **Pasal 89 ayat 2** Peraturan Desa tentang Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan

Selain Peraturan Desa yang wajib dibentuk seperti tersebut di atas, Pemerintahan Desa juga dapat membentuk Peraturan Desa yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari Peraturan Daerah dan peraturan perundangundangan lainnya yang disesuaikan dengan kondisi sosial budaya setempat, antara lain.

1. Peraturan Desa tentang Pembentukan panitia pencalonan, dan pemilihan Kepala Desa;
2. Peraturan Desa tentang Penetapan yang berhak menggunakan hak pilih dalam pemilihan Kepala Desa;
3. Peraturan Desa tentang Penentuan tanda gambar calon, pelaksanaan kampanye, cara pemilihan dan biaya pelaksanaan pemilihan Kepala Desa;
4. Peraturan Desa tentang Pemberian penghargaan kepada mantan kepala desa dan perangkat desa;
5. Peraturan Desa tentang Penetapan pengelolaan dan pengaturan pelimpahan/pengalihan fungsi sumber-sumber pendapatan dan kekayaan desa;
6. Peraturan Desa tentang Pungutan desa;

4. Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota yang Disertakan Pengaturannya kepada Desa

Pemerintah desa dalam melaksanakan kewenangan untuk melaksanakan berdasarkan kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. Urusan pemerintah daerah tersebut yang secara langsung dapat meningkatkan

pelayanan dan pemberdayaan masyarakat di desa melalui Peraturan Daerah dan penyerahannya dari pemerintah daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 tentang Desa, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa, pada prinsipnya mengatur jenis dan rincian urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang serahkan kepada desa, tata cara penyerahan urusan, pelaksanaan urusan, pembiayaan serta pembinaan dan pengawasan.

Jenis urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang diserahkan kepada desa adalah sebagai berikut:

5. Bidang pertanian dan ketahanan pangan;
6. Bidang pertambangan dan energi serta sumberdaya mineral
7. Bidang kehutanan dan perkebunan;
8. Bidang perindustrian dan perdagangan
9. Bidang koperasi dan usaha kecil dan menengah;
10. Bidang penanaman modal;
11. Bidang tenaga kerja dan transmigrasi;
12. Bidang kesehatan;
13. Bidang pendidikan dan kebudayaan;
14. Bidang sosial
15. Bidang penataan ruang
16. Bidang pemukiman/perumahan;
17. Bidang pekerjaan umum;
18. Bidang perhubungan;
19. bidang lingkungan hidup
20. Bidang politik dalam negeri dan administrasi publik;
21. Bidang otonomi desa;
22. bidang perimbangan keuangan;
23. Bidang tugas pembantuan;
24. Bidang pariwisata;
25. Bidang pertanahan;
26. Bidang kependudukan dan catatan sipil;
27. Bidang kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat dan pemerintah umum;
28. Bidang perencanaan;
29. Bidang penerangan/informasi dan komunikasi;
30. Bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
31. Bidang keluarga berencana dan keluarga sehat;
32. Bidang pemuda dan olah raga;
33. Bidang pemberdayaan masyarakat desa;
34. bidang statistik;
35. Bidang arsip dan perpustakaan;

Penyerahan jenis urusan pemerintahan kabupaten/kota kepada desa dengan mempertimbangkan aspek letak geografis, kemampuan personil, kemampuan keuangan, efisiensi dan efektivitas pemerintahan yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Penetapan jenis urusan pemerintahan kabupaten/kota pada masing-masing desa, dengan memperhatikan keputusan kepala desa dan menyerahkan secara serentak yang disaksikan oleh Camat dan dihadiri oleh seluruh kepala Dinas/Badan/Kantor Kabupaten/Kota. Urusan yang telah diserahkan harus dilaksanakan oleh pemerintah desa.

Pemerintah Kabupaten/Kota dapat menambah penyerahan urusan pemerintahan kepada desa atas permintaan pemerintah desa. Bahkan pemerintah Kabupaten/Kota dapat menarik urusan pemerintah yang telah diserahkan pada pemerintahan desa. Pelaksanaan urusan pemerintahan Kabupaten/ Kota yang telah diserahkan kepada desa dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Bupati dalam melaksanakan urusan pemerintahan kabupaten/kota kepada desa, mempunyai kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan pemerintahan desa dan dapat didelegasikan dan Bupati/Walikota kepada Camat.

5. Urusan Tugas Pembantuan Pemerintahan Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota

Pemerintahan desa dalam melaksanakan kewenangannya mengembangkan tugas pembantuan urusan pemerintahan dari Pemerintah, Pemerintahan Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota. Tugas pembantuan kepada desa, di mana pemerintah, Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota berkewajiban memberikan dukungan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusianya.

Mengingat tugas pembantuan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan desa dalam sistem pemerintahan pada dasarnya, turut serta melaksanakan urusan pemerintahan yang rencana, biaya, saran dan prasarana serta sumberdaya manusianya dari yang menugaskannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti dalam jenis urusan pemerintahn tersebut. Namun demikian, pemerintahan desa sesuai dengan kewenangannya mempunyai hak untuk menolak tugas pembantuan urusan pemerintahan tersebut, apabila tidak disertai dengan pembiayaan, saran dan prasarana serta sumberdaya manusianya.

6. Urusan Pemerintahan Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan Diserahkan kepada Desa

Pemerintah desa dalam kewenangannya melaksanakan urusan pemerintahan pusat berupa urusan pemerintahan baik urusan pemerintahan umum dan teknis dari Pemerintah Pusat suatu Departemen, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang diserahkan kepada desa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan urusan pemerintahan dalam rangka ikut serta melaksanakan sebagian urusan guna mewujudkan kelancaran tugas-tugas yang menjadi kewenangan pemerintah pusat yang ada di desa, misalnya urusan agama, keamanan, peradilan di desa, dan lain sebagainya.

E. KEUANGAN DESA

Sumber pendapatan desa menurut PP No 72 Tahun 2005 adalah:

1. pendapatan asli desa yang terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain;
2. bagi hasil pajak/retribusi daerah kabupaten;
3. bagian dari dana perimbangan pusat dan daerah yang diterima kabupaten atau Alokasi Dana Desa [ADD];
4. bantuan keuangan dari pemerintah, provinsi, kabupaten;
5. hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

Masalah keuangan desa seringkali berhubungan dengan dua hal yakni:

1. Pembagian Alokasi Dana Desa (ADD)

Perhitungan Alokasi Dana Desa acapkali ditetapkan oleh kabupaten tanpa memperhatikan kondisi desa. Misalnya, luas wilayah, jumlah penduduk, keadaan geografis dan pertumbuhan ekonomi desa. Menurut Bupati Jepara (2005), Hendro Martojo, seringkali ADD ditetapkan tanpa standar apa pun. Dalam hal ini metode dan ukuran menetapkan ADD, sangat tergantung pada kemauan baik (*political will*) kabupaten. Menurut PP No. 72 Tahun 2005, jumlah ADD paling sedikit 10% dari sumber pendapatan daerah yang diterima kabupaten sebagai bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Selanjutnya, jumlah itu dibagi secara proporsional yakni 30% untuk biaya operasional pemerintahan desa dan 70% untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat. Di sisi lain, jumlah ADD terbilang kecil sehingga tidak sebanding dengan tanggung jawab kepala desa yang diharapkan dapat mengorganisir pembangunan di tingkat desa. Pos-pos utama yang memberi masukan pada desa pada umumnya adalah berupa Bantuan Pembangunan Desa, biasanya Rp.10 juta/ tahun dan Jaringan Pengaman Sosial, kurang lebih Rp.12,75-20 juta per tahun. Namun dalam praktek, angka ini seringkali sudah terpotong hingga satu juta rupiah.

2. Pendapatan Asli Desa

Bisanya desa-desa baru tidak memiliki sumber pendapatan asli karena tanah bengkok atau tanah kas desa tetap melekat pada desa induk. Akibatnya desa-desa tersebut tidak memiliki kekayaan desa. Bagi desa-desa ini, satu-satunya sumber pendapatan desa berasal dari eksternal terutama dari DAD. Situasi ini memaksa kepala desa untuk membuat proposal proyek infrastruktur desa ke kabupaten, sebanyak-banyaknya. Di Desa Mare- Mare, Kabupaten Selayar, Sulawesi Selatan, sebelum otonomi daerah, desa memperoleh penghasilan dari swadaya dan pungutan atas galian C. Setelah otonomi daerah kewenangan memungut diambil alih oleh pemerintah kabupaten.

Keuangan Desa mengatur tentang sumber pendapatan desa, yaitu berdasarkan pendapatan asli desa, kemudian bantuan dari Pemerintah Kabupaten berupa bagian yang diperoleh dari pajak dan retribusi serta bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten, selain itu bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Provinsi, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa. Beberapa hal yang dimuat dalam keuangan desa ini merupakan hal yang baru bagi Pemerintah Desa karena selama ini mereka belum terbiasa untuk berkreasi mencari pendapatan asli desa. Mekanisme pengelolaan keuangan desa merupakan suatu kinerja manajemen dalam pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes) yang disusun secara berantai. Pengelolaan keuangan desa adalah unsur penting bagi desa karena mempunyai tujuan mensejahterakan rakyat dengan memaksimalkan pencarian sumber pendapatan sebagai modal atau dana didalam perencanaan anggaran pendapatan dan belanja desa. Pengelolaan keuangan desa Bakaran Kulon dituangkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), yang mana didalam APBDes sudah tercantum daftar belanja dan rencana pengeluaran desa selama satu tahun kedepan. Sumber kas desa antara lain diperoleh dari pelayanan-pelayanan desa serta retribusi. Diproyeksikan bahwa pendapatan desa dialokasikan untuk anggaran rutin/pegawai diperuntukkan bagi pemerintah desa dan BPD. Kemudian anggaran juga akan diberikan untuk PKK, pelaksanaan musyawarah, pembangunan desa, lembaga pemberdayaan masyarakat desa, kegiatan olahraga serta pembangunan fisik. Sementara dana untuk membiayai pengeluaran belanja langsung, antara lain untuk belanja pegawai/honorarium, belanja barang dan jasa dan belanja modal. Dan untuk pengeluaran belanja tidak langsung, yaitu belanja penghasilan tetap, belanja tunjangan, belanja hibah kepada kelompok masyarakat, belanja bantuan sosial, belanja bantuan keuangan kepada lembaga dan belanja tidak terduga.

- **PENGELOLAAN KEUANGAN DESA**

Keuangan Desa dikelola berdasarkan azas-azas transparan, akuntabel, partisipatifserta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran, dan dikelola dalam masa 1(satu) tahun anggaran yakni mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Kepala Desa sebagai Kepala Pemerintah Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili Pemerintah Desa dalam kepemilikan kekayaan desa yang dipisahkan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Kepala Desa mempunyai kewenangan:

- a. menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APB-Desa;
- b. menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang desa;
- c. menetapkan bendahara desa;
- d. menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa; dan
- e. menetapkan petugas yang melakukan pengelolaan barang milik desa.

- **ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA**

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan dalam Pasal 212 ayat (6) UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 Tahun 2005 Pasal 73, ditetapkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.

Berdasarkan Ketentuan Umum Pasal 1 angka 3 Permendagri No. 37 Tahun 2007, yang dimaksud dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa, dan ditetapkan dengan peraturan desa, dengan demikian maka APBDesa merupakan rencana operasional tahunan dari program pemerintahan dan Pembangunan Desa yang dijabarkan dan diterjemahkan dalam angka-angka rupiah yang mengandung perkiraan target, pendapatan dan perkiraan batas tertinggi Belanja Desa Pasal 73 PP No. 72 Tahun 2005 menetapkan bahwa:

1. Anggaran pendapatan dan belanja desa terdiri atas bagian pendapatan desa, belanja desa dan pembiayaan;
2. Rancangan APB Desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa;
3. Kepala Desa bersama BPD menetapkan APB Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa

- **PENGELOLAAN ALOKASI DANA DESA**

Alokasi Dana Desa berasal dari APBD Kabupaten/Kota yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% (sepuluh persen).

KESIMPULAN

Pengertian Desa

- Pengertian desa dan perdesaan sering dikaitkan dengan pengertian village dan rural. Sering pula dibandingkan dengan kota (town/city) dan perkotaan (urban). Perdesaan (rural) menurut Wojowasito dan Poerwodarminto (1972) diartikan seperti desa atau seperti di desa dan perkotaan (urban) diartikan seperti kota atau seperti di kota.

Tipologi Desa

- **Tipologi** desa ialah teknik untuk mengenal tipe-tipe desa berdasarkan ciri-ciri menonjol (tipikal) yang dimiliki dalam kaitan dengan pertumbuhan dan perkembangannya.

Pemerintahan Desa

- Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan BPD. Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya.

Urusan Pemerintahan Desa

- urusan otonomi desa/ rumah tangga desa, urusan desentralisasi (dari daerah otonomi) dan urusan *medebewind* atau pembantuan dari pemerintah pusat maupun daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota), sehingga wewenang pemerintah desa sangat strategis, secara kelembagaan, kebijakan dan administratif pemerintahan dalam menjalankan urusan pemerintahan tersebut.

Keuangan Desa

- Sumber pendapatan desa menurut PP No 72 Tahun 2005 adalah:
- pendapatan asli desa yang terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain;
- bagi hasil pajak/retribusi daerah kabupaten;
- bagian dari dana perimbangan pusat dan daerah yang diterima kabupaten atau Alokasi Dana Desa [ADD];
- bantuan keuangan dari pemerintah, provinsi, kabupaten;
- hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat

DAFTAR PUSTAKA

Inet, Kamis 24 Mei 2012: Pemerintahan Desa <http://:MAKALAHPEMERINTAHANDESA.htm>
diakses 01 November 2012

Ambo Upe, Selasa, 27 Maret 2012: Tipologi Desa <http://:CABWhatIKnowNow.htm> Diakses 01
November 2012

Muchsin Al-Mancaki, Sabtu, 03 Desember 2011 : Urusan Pemerintahan Desa
<http://muchsinal-mancaki.blogspot.com/2011/12/urusan-pemerintahan-desa.html>
Diakses 01 November 2012

Denny Noviansyah, Kamis, 27 Desember 2007: Pemerintahan
Desa <http://dhenov.blogspot.com/2007/12/pemerintahan-desa.html> Diakses 02 November
[2012](#)

Kansil, C., S., T., dan S., T., Kansil, Cristine. *Kitab Undang-Undang Otonomi Daerah
1999-2001* (Kitab 1). PT Pradnya Paramitha. Jakarta.

UU No. 5/1979 Tentang Pemerintahan Desa

UU No. 22/1999 Tentang Otonomi Daerah. Sinar Grafika. Jakarta.

Wijaya, HAW. 2002. *Pemerintahan Desa/ Marga: Berdasarkan Undang-Undang Nomor
22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Suatu Telaah Administrasi
Negara)*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.