

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG
PENGELOLAAN KEUANGAN DAN KEKAYAAN DESA

Disusun oleh :
TIM PENYUSUN

BAGIAN PEMERINTAHAN DESA DAN KELURAHAN
SEKRETARIAT DAERAH
KABUPATEN KARANGANYAR
TAHUN 2015

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam sejarah pengaturan Desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu :

- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; dan terakhir dengan
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan catatan sejarah diatas, dapat kita lihat bahwa pengaturan tentang desa selalu berhimpit dengan pengaturan tentang pemerintahan daerah, atau dapat diartikan bahwa pengaturan tentang desa dari sejak dahulu telah menjadi tarik ulur dalam ranah desentralisasi, apakah menjadi bagian dari otonomi daerah kabupaten atau merupakan otonomi desa.

Namun, pengaturan yang ada selama ini juga lebih pada desa sebagai bagian dari desentralisasi kabupaten/kota. Salah satu dari dampak reformasi adalah munculnya tuntutan otonomi, diawali dengan otonomi Daerah yang menggulirkan era desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada Kabupaten/kota untuk mengatur daerahnya masing-masing. Kewenangan ini selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang pada perkembangan berikutnya dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir Undang-Undang tersebut dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada kedua Undang-Undang awal, pengaturan tentang desa masuk dalam substansi dan pada struktur UU, diatur dalam Bab tersendiri, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pengaturan tentang Desa pada UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dicabut. Mengenai hal ini tercantum pada Pasal 121 Bab XVI Ketentuan Penutup, yang berbunyi¹:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Pasal 200 sampai dengan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Dengan demikian jelaslah sudah bahwa Desa telah berada diluar otonomi Pemerintahan Daerah. Desa berstatus mandiri dan diakui

¹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

sebagai otonomi desa. Tujuan ditetapkannya pengaturan Desa dalam Undang-Undang ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

1. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
4. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
5. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
6. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
7. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
8. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
9. memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.²

Mengenai hal ini selanjutnya diperjelas dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana pada UU terakhir ini, substansi tentang Desa sudah

² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

tidak tercantum lagi, dan pada struktur UU tidak terdapat pengaturan Bab tentang Desa.

Reformasi penyelenggaraan pemerintahan desa pada hakekatnya adalah suatu proses pembalikan paradigma politik, dimana proses demokratisasi yang selama Orde Baru berproses dari atas, kemudian dibalik melalui proses yang berangkat dari desa. Dalam paradigma baru tersebut, desa merupakan kesatuan hukum yang otonom dan memiliki hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangga sendiri³.

Mengenai pertimbangan dari penyusun UU tentang Desa dapat dibaca pada naskah Akademik RUU tentang Desa yang menjelaskan sebagai berikut⁴:

Posisi Desa administratif itu membawa konsekuensi atas keterbatasan kewenangan Desa, terutama pada proses perencanaan dan keuangan. Kewenangan asal-usul (asli) susah diterjemahkan dan diidentifikasi karena keberagamannya. Kewenangan dalam bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan oleh/dari kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota dan mengandung banyak beban akena tidak disertai dengan pendanaan yang semestinya. Misalnya kewenangan Desa untuk memberikan rekomendasi berbagai surat administratif, dimana Desa hanya memberi rekomendasi sedangkan keputusan berada di atasnya. Keterbatasan kewenangan itu juga membuat fungsi Desa menjadi terbatas dan tidak memberikan ruang gerak bagi Desa untuk mengurus Tata Pemerintahannya sendiri.

Konsekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa.

³ Ali fauzan, *Implementasi Peraturan Pemeirntah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Terkait dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes*, Disertasi Program Pascasarjana Undip, 2010.

⁴ Naskah Akademik RUU tentang Desa

Dengan pengaturan UU tersendiri maka desa sebagai bagian pemerintahan dalam negara kesatuan Republik Indonesia diakui secara yuridis memiliki kewenangan otonom. Hal ini tampak dari tujuan diatas, dimana status desa sebelum dan sesudah kemerdekaan RI menjadi jelas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam pertimbangan UU Desa disebutkan bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Efektivitas dan efisiensi pembangunan membutuhkan terpenuhinya prasyarat berupa tata pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean government*). Aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan mengeliminasi praktek-praktek tidak sehat dan merupakan mekanisme kontrol dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah Desa dalam menyelenggarakan pemerintahan di desa juga harus menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Guna mendukung pelaksanaannya maka perlu adanya pengaturan yang jelas sebagai pedoman dan guna mewujudkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa.

Demikian pula dalam melaksanakan pembangunan di desa, kewenangan yang diserahkan kepada desa disertai dengan pembiayaan. Pembiayaan tersebut dialokasikan oleh pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa yang bersangkutan. Pengelolaan keuangan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Desa ini perlu diatur sehingga akuntabilitas pengelolaan keuangan dapat dipertanggungjawabkan.

Hal ini penting untuk mencegah penyelewengan penggunaan dana yang diperuntukkan membiayai otonomi desa.

Sama halnya dengan pengelolaan aset desa, sebagaimana dimaksudkan dalam penyelenggaraan otonomi desa, maka optimalisasi pemanfaatan aset desa menjadi salah satu sumber pendapatan desa. Oleh sebab itu penyelenggara pemerintahan di desa perlu mempedomani ketentuan peraturan perundang-undangan agar pengelolaan aset atau kekayaan desa dapat tertib dan mendatangkan kemanfaatan yang optimal.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Karanganyar perlu menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa. Dalam rangka mengidentifikasi rumusan dari peraturan daerah tersebut agar komprehensif dan dapat diterapkan maka perlu disusun naskah akademik tentang Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi terkait Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa selama ini serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
2. Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut?
3. Apa saja pengaturan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terkait Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa yang perlu ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah?
4. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa?

5. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa?

C. Maksud dan Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

1. Maksud penyusunan Naskah Akademik

Adapun maksud penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk menjelaskan tentang latar belakang perumusan ketentuan dalam rancangan peraturan daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa, sehingga dapat memberikan gambaran dalam pelaksanaan peraturan tersebut dimasa yang akan datang.

2. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa

Tujuan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa adalah sebagai berikut:

- a. untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa;
- b. untuk merumuskan pengaturan yang merupakan pemecahan permasalahan berkaitan dengan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa;
- c. untuk merumuskan pengaturan sesuai dengan kondisi daerah guna menindaklanjuti perintah undang-undang;
- d. untuk menyiapkan rumusan konsep Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa yang komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis, yuridis dan sosiologis sehingga peraturan daerah yang diundangkan dapat diterapkan di masyarakat dan tidak menimbulkan permasalahan baru dimasa yang akan datang.

- e. merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa .
3. Kegunaan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa

Penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa. Apabila dikemudian hari terdapat perbedaan persepsi mengenai penafsiran akan peraturan daerah ini, maka dengan melihat naskah akademik ranperda ini akan jelas maksud dari perumusan raperda ini. Diharapkan rumusan naskah akademik akan membantu memperjelas maksud dan tujuan disusunnya ranperda ini.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

1. Lokasi Kegiatan yang menjadi Obyek Kajian

Kegiatan penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa dilakukan di Kabupaten Karanganyar dengan obyek kajian adalah 162 Desa yang ada di Kabupaten Karanganyar.

Data diperoleh dengan melakukan kajian secara normatif dan didukung dengan kejadian empirik yang selama ini dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar, khususnya yang berkaitan dengan permasalahan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa yang timbul selama ini dan potensi permasalahan dimasa yang akan datang dengan adanya peraturan perundang-undangan yang baru.

2. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian ilmiah pada umumnya. Hal ini guna mendapatkan hasil kajian yang ilmiah sebagai dasar dalam perumusan sebuah kebijakan, dalam hal ini bentuk kebijakan tersebut adalah peraturan perundang-undangan berbentuk peraturan daerah, dimana akan berdampak pada masyarakat secara luas karena akan diberlakukan diseluruh Kabupaten Karanganyar.

Berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka, penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris⁵.

- a. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal.

Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

Metode *pendekatan yuridis empiris* dilakukan dengan menelaah data primer sebagai penunjang dan untuk mengkonfirmasi data sekunder yang diperoleh dengan mengadakan *diskusi* bersama para pemangku kepentingan. Dalam penyusunan naskah akademik ranperda tentang Pengelolaan Keuangan dan

⁵ Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Kekayaan Desa ini, apabila metode ini digunakan maka yang bertindak sebagai pemangku kepentingan adalah :

- 1) Pemerintah Daerah yang direpresentasikan dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah atau unit kerja yang memiliki tugas pokok dan fungsi dibidang pembinaan, pengembangan dan pemberdayaan Pemerintahan Desa;
- 2) Badan Permusyawaratan Desa;
- 3) Kepala Desa yang sedang atau pernah menjabat;
- 4) Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Pengumpulan data primer dan sekunder dalam metode penelitian ini akan melibatkan langsung pemangku kepentingan tersebut. Namun yang menjadi permasalahan adalah keberagaman latar belakang dari pemangku kepentingan yang mengakibatkan faktor faktor eksternal yang berpengaruh menjadi sangat kompleks. Kompleksitas ini mengakibatkan sulit untuk memilah data-data yang ada. Oleh sebab itu, maka metode ini sulit diterapkan dalam penyusunan naskah akademik ini.

- b. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

Untuk memperoleh data dilakukan dengan usaha studi dokumen atau studi pustaka yang meliputi usaha-usaha pengumpulan data dengan cara mengunjungi perpustakaan-perpustakaan, membaca, mengkaji dan mempelajari bahan

pustaka yang mempunyai kaitan erat dengan pokok permasalahan.

Selanjutnya data yang diperoleh, diedit, diidentifikasi secara khusus objektif dan sistematis diklarifikasikan, disajikan dan selanjutnya dianalisis lebih lanjut sesuai dengan tujuan dan permasalahan kajian.

Meskipun pada pengkajian kurang memperhatikan aspek empiris, namun metode ini lebih dapat diandalkan dalam penyusunan naskah akademik ranperda tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa.

Aspek empiris tetap menjadi bahan pertimbangan, namun guna memudahkan pengkajian maka aspek empiris disajikan sebagai bahan pelengkap guna mendukung bahan kajian dari data primer yang merupakan peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka.

Penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa dilakukan dengan menggunakan metode yuridis normatif. Diawali dengan melakukan mengumpulkan data peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa baik ditingkat pusat maupun di Kabupaten Karanganyar.

Berdasarkan data peraturan perundang-undangan yang ada dilakukan pengkajian dengan menyandingkan masing-masing peraturan satu dengan yang lain guna melihat keterkaitan substansi yang diatur. Selanjutnya disusun daftar inventarisasi permasalahan terkait Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa yang selama ini muncul di Kabupaten Karanganyar. Penyusunan DIM ini didasarkan pada pengalaman empiris penyusun naskah akademik yang

merupakan perangkat daerah yang selama ini menangani permasalahan terkait pemerintahan desa.

Sebagaimana telah dijelaskan diatas, meskipun didasarkan pada kejadian empiris, namun metode yuridis empiris tidak dapat dilakukan pada penyusunan naskah akademik ini karena keterbatasan waktu dan tenaga penyusun, oleh sebab itu penyusunan DIM dilakukan berdasarkan pengalaman empiris yang dilengkapi dengan kajian potensi permasalahan yang muncul terkait penerapan peraturan perundang-undangan yang baru.

Selanjutnya data yang diperoleh, diedit, diidentifikasi secara khusus objektif dan sistematis diklarifikasikan, disajikan dan selanjutnya dianalisis lebih lanjut sesuai dengan tujuan dan permasalahan kajian, dalam hal ini berkaitan dengan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa.

E. Sistematika Penulisan Naskah Akademik

Penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi tentang latar belakang penyusunan naskah akademik, identifikasi permasalahan, naksud dan tujuan penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa, metode penyusunan naskah akademik dan sistematika penulisan naskah akademik.

BAB II : KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTEK EMPIRIS YANG BERKAITAN DENGAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN KEKAYAAN DESA

Berisi tentang kajian teoritik tentang Pemimpin, Kepemimpinan, Desa sebagai organisasi pemerintahan, dan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa sebagai Pemimpin. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma, Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat, dan Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat.

BAB III : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERKAITAN DENGAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN KEKAYAAN DESA

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

BAB IV : LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS BERKAITAN DENGAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN KEKAYAAN DESA

Berisi uraian tentang landasan filosofis, sosiologis dan yuridis penyusunan naskah akademik.

BAB V : JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN DAN KEKAYAAN DESA

Menguraikan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa.

BAB VI : PENUTUP

Berisi kesimpulan dan saran.

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Otonomi Desa

Istilah otonomi atau *autonomy* secara etimologi berasal dari kata dalam Bahasa Yunani "*autos*" yang berarti sendiri dan kata "*nomous*" yang berarti hukum atau pengaturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinil adalah *the legal self sufficiency of social body its actual independence*. Jadi ada dua ciri hakekat dari otonomi, yaitu *legal self sufficiency* dan *actual independence*.⁶

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*staatrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan kenegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.

Bhenyamin Hoessein dalam Lukman Hakim, mengartikan Otonomi hampir paralel dengan pengertian demokrasi, yaitu pemeritahan oleh, dari, dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada diluar pemerintah pusat. Bahkan otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti sempit. Dalam arti luas, otonomi mencakup pula tugas pembantuan (*medebewind, coadministration*), sebab baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas

⁶ <http://antarikasaja.blogspot.com/2014/10/implikasi-yuridis-pengelolaan-keuangan.html>

mapun cara menjalankan, sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankan.

Para ahli memberikan definisi tentang desa berdasarkan pengertian dan sudut pandang masing-masing. Pengertian Desa secara umum lebih sering dikaitkan dengan pertanian. Misalnya, Egon E. Bergel⁷, mendefinisikan desa sebagai "setiap pemukiman para petani (peasants)". Sebenarnya, faktor pertanian bukanlah ciri yang harus melekat pada setiap desa. Ciri utama yang melekat pada setiap desa adalah fungsinya sebagai tempat tinggal (menetap) dari suatu kelompok masyarakat yang relatif kecil.

Pengertian lain yang lebih luas disampaikan Koentjaraningrat⁸ memberikan pengertian tentang desa melalui pemilahan pengertian komunitas dalam dua jenis, yaitu komunitas besar (seperti: kota, negara bagian, negara) dan komunitas kecil (seperti: band, desa, rukun tetangga dan sebagainya). Dalam hal ini Koentjaraningrat mendefinisikan desa sebagai "komunitas kecil yang menetap tetap di suatu tempat".

Koentjaraningrat tidak memberikan penegasan bahwa komunitas desa secara khusus tergantung pada sektor pertanian. Dengan kata lain artinya bahwa masyarakat desa sebagai sebuah komunitas kecil itu dapat saja memiliki ciri-ciri aktivitas ekonomi yang beragam, tidak di sektor pertanian saja⁹.

Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul "Otonomi Desa" menyatakan bahwa "Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai

⁷ Egon Ernst Bergel. *Urban Sociology*. Mc Graw Hill, New York, 1955, Hal 121.

⁸ Koentjaraningrat (ed.). *Masyarakat Desa di Indonesia*. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta:

⁹ Edi Indrizal, *Memahami Konsep Perdesaan dan Tipologi Desa di Indonesia*.

susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat¹⁰

Mengenai kedudukan Desa, Rosidji Ranggawidjaja menyebutkan bahwa desa merupakan bentuk dari komunitas sosial yang keberadaannya sudah ada jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk, dan pemerintahan desa yang ada sekarang merupakan kelanjutan dari pemerintahan desa yang ada sejak jaman dahulu¹¹. Dari sini kemudian muncul pemikiran bahwa desa bukan semata satuan pemerintahan, namun berkaitan pula dengan asal usul desa tersebut. Desa dapat tumbuh dari suatu kesatuan masyarakat dengan kesamaan asal usul atau adat istiadat. Keragaman asal usul desa inilah yang perlu diakui, tidak semata sebagai desa administratif semata.

Namun dari berbagai pengertian desa yang disampaikan oleh para ahli, maka menurut hemat kami, pengertian desa yang disampaikan oleh P.J. Bournen adalah yang paling mendekati, yakni Desa adalah salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal, kebanyakan yang termasuk didalamnya hidup dari pertanian, perikanan, dan usaha-usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam lainnya; dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan, dan kaidah-kaidah sosial¹².

¹⁰ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008 hal 3,

¹¹ Ranggawidjaja, Rosidji. 2013.dalam Abdurahman Ali et all. *Satu Dasawarsa Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung. Fakultas Hukum-UNPAD. PSKN- FH UNPAD

¹² <http://hedisasrawan.blogspot.com/2014/07/16-pengertian-desa-menurut-para-ahli.html>, diakses pada 13 September 2014.

Berdasarkan pengertian desa tersebut diatas, maka karakteristik desa meliputi¹³:

- a. Aspek morfologi, desa merupakan pemanfaatan lahan atau tanah oleh penduduk atau masyarakat yang bersifat agraris, serta bangunan rumah tinggal yang terpencar (jarang). Desa berhubungan erat dengan alam, ini disebabkan oleh lokasi geografis untuk petani, serta bangunan tempat tinggal yang jarang dan terpencar.
- b. Aspek jumlah penduduk, maka desa didiami oleh sejumlah kecil penduduk dengan kepadatan yang rendah.
- c. Aspek ekonomi, desa ialah wilayah yang penduduk atau masyarakatnya bermata pencaharian pokok di bidang pertanian, bercocok tanam atau agrarian, atau nelayan.
- d. Aspek hukum, desa merupakan kesatuan wilayah hukum tersendiri, dimana aturan atau nilai yang mengikat masyarakat di suatu wilayah. Tiga sumber yang dianut dalam desa, yakni: agama, adat asli dan NKRI.
- e. Aspek sosial budaya, desa itu tampak dari hubungan sosial antar penduduknya yang bersifat khas, yakni hubungan kekeluargaan, bersifat pribadi, tidak banyak pilihan, dan kurang tampak adanya pengkotaan, dengan kata lain bersifat homogeny, serta bergotong royong.

Istilah desa dalam UUD 1945 sebelum amandemen dapat kita jumpai dalam Pasal 18 dan penjelasannya, yang berbunyi sebagai berikut :

“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 asal – usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.

¹³ Safari Imam Asy'ari..*Sosiologi Kota dan Desa*. Usaha Nasional, Surabaya, 1993, hal 93

Dan Pasal 18 Undang – Undang Dasar 1945 penjelasan II, berbunyi :

“dalam teritorir Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 “Zelbesturendelandschappen” dan “ Volksgemeenschappen “ seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah – daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat di anggap sebagai daerah yang bersifat istimewa “.

Sedangkan setelah amandemen, Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 berbunyi : “Negara kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah – daerah propinsi, dan daerah provinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota, yang tiap tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang di atur dengan undang – undang”

Berdasarkan Pasal 18 diatas, maka kemudian dibentuklah Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam Pasal 200 ayat (1) dibentuklah Pemerintahan Desa, yang berbunyi : ” Dalam Pemerintahan daerah kabupaten / kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.”

Berdasarkan PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, disebut bahwa 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.

Menurut ketentuan pasal 206 UU No 32 tahun 2004 Juncto Pasal 4 PP No 72 Tahun 2005 Juncto Permendagri No 30 tahun 2006, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa ;

- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota ;
- d. urusan pemerintahan lain yang oleh peraturan perundangundangan diserahkan kepada desa.

Tugas pembantuan yang berasal dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa, harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sehingga tugas tersebut dapat terlaksana dengan baik.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa mendefinisikan desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan definisi tersebut terdapat beberapa unsur dalam definisi desa tersebut, yakni:

- a. kesatuan masyarakat hukum;
- b. dalam batas wilayah tertentu;
- c. berwenang mengatur dan mengurus urusan :
 - 1) pemerintahan
 - 2) kepentingan masyarakat setempat
- d. pengaturan didasarkan pada prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

Berdasarkan unsur-unsur desa tersebut dapat maka Otonomi desa harus diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dalam rangka kesejahteraan bersama.

2. Keuangan Desa dalam teori Keuangan Daerah

Salah satu substansi yang diatur dalam UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa adalah mengenai keuangan Desa. Pasal 1 angka 10 UU tersebut memberikan definisi keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa. Pengertian hak dan kewajiban tersebut adalah semua yang menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan dan pengelolaan Keuangan Desa.

UU ini juga menegaskan Desa mempunyai sumber pendapatan Desa yang terdiri atas:

- a. Pendapatan asli Desa;
- b. Bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
- c. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima Kabupaten/Kota;
- d. Alokasi anggaran dari APBN;
- e. Bantuan keuangan dari APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota; serta
- f. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga.¹⁴

Berbicara mengenai keuangan desa dalam konteks otonomi, maka dapat kita runut dari teori keuangan daerah yang juga dalam konteks otonomi daerah. Oleh sebab itu pembahasan dalam teori

¹⁴ <http://antariksasaja.blogspot.com/2014/10/implikasi-yuridis-pengelolaan-keuangan.html>

keuangan desa selanjutnya lebih mengacu pada pembahasan keuangan daerah, namun untuk skala pengelolaan desa.

Mardiasmo¹⁵ mengemukakan bahwa secara garis besar manajemen keuangan daerah dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan pembangunan daerah mempunyai implikasi yang sangat luas. Kedua komponen tersebut akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah. Ada tiga prinsip utama yang mendasari pengelolaan keuangan daerah¹⁶

Pertama, prinsip transparansi atau keterbukaan.

Transparansi di sini memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat banyak.

Kedua, prinsip akuntabilitas.

Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran Sulistiyani¹⁷ menyatakan bahwa transparansi dan akuntabilitas adalah dua kata kunci dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun penyelenggaraan perusahaan yang baik, dinyatakan juga bahwa dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala kegiatan terutama dalam bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi. mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan

¹⁵ Mardiasmo. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi. Yogyakarta. 2002. Hal 104

¹⁶ Ibid, hal 105

¹⁷ Ambar Teguh Sulistiyani. (2004). *Kemitraan dan Model-model Pemberdayaan*. Yogyakarta: Gava Medika.

dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.

Ketiga, prinsip value for money.

Prinsip ini berarti diterapkannya tiga pokok dalam proses penganggaran yaitu ekonomis, efisiensi, dan efektif. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna).

Berdasarkan ketiga prinsip pengelolaan keuangan daerah tersebut, maka pengelolaan keuangan desa otonom pun relevan mengacu pada prinsip diatas.

Efektifitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik. Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan ini, Kaho¹⁸ menegaskan bahwa pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembanguana, dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar dari kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Aspek lain dalam pengelolaan keuangan daerah adalah perubahan paradigma pengelolaan keuangan itu sendiri, hal tersebut perlu dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan harapan dari masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif.

¹⁸ Kaho, Josef Riwu, 1997, *Prospek Otonomi Daerah* di Negara Republik Indonesia. Fak. Sospol - UGM, Yogyakarta, hal 145

Paradigma anggaran daerah yang diperlukan tersebut adalah

- a. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik;
- b. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah;
- c. Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran;
- d. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan;
- e. Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait;
- f. Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money*¹⁹.

Berdasarkan paradigam pengelolaan keuangan daerah diatas, maka apabila paradigma tersebut diterapkan dalam pengelolaan keuangan desa masih dapat diaplikasikan karena pada dasarnya pengelolaan keuangan desa sebagai bentuk pengelolaan keuangan publik sebagaimana halnya pengelolaan keuangan daerah.

Dalam pengelolaan keuangan desa, Kepala Desa dituntut memiliki kemampuan menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa setiap tahunnya untuk diajukan kepada Badan Permusyawaratan Desa. Setelah dimusyawarahkan dengan Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa membuat Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Selain itu, Kepala Desa selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Desa, dituntut juga memiliki kemampuan mekanisme pengadaan

¹⁹ Op. cit, hal 105

barang dan jasa milik Pemerintah terhadap kegiatan pembangunan yang dananya bersumber dari anggaran negara (APBN/APBD).

Kesengajaan atau kelalaian yang dilakukan oleh Kepala Desa sehingga pengelolaan keuangan Desa tidak sesuai dengan Peraturan-Perundang-undangan yang berlaku, maka akan menimbulkan konsekwensi hukum baik sanksi hukum administrasi maupun sanksi hukum pidana.

Demikian juga bagi anggota masyarakat desa yang menjadi Badan Badan Permusyawaratan Desa, dituntut untuk memiliki kemampuan memeriksa rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang diajukan oleh Kepala Desa serta melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan desa oleh Kepala Desa.

UU No. 6/2014 belum mengatur mekanisme pembahasan, pengesahan, pengawasan serta pertanggungjawaban pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Sehingga belum dapat dilakukan analisis apakah mekanismenya menyerupai pengajuan, pembahasan, pengesahan, pelaksanaan serta pertanggungjawaban keuangan seperti pada APBD Provinsi atau APBD Kabupaten/Kota.

Beberapa hal penting menurut Penulis yang patut dijadikan perhatian diantaranya mengenai fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam pengesahan dan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Karena didalam Pasal 73 ayat (2) menyebutkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa hanya dimusyawarahkan antara Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Seharusnya tidak cukup dimusyawarahkan, tetapi ditambahkan dengan persetujuan oleh Badan Permusyawaratan Desa.

Demikian juga dengan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. UU No. 6/2014 belum mengatur mekanisme pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa oleh Kepala Desa. Idealnya Kepala Desa memberikan laporan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kepada Badan Permusyawaratan Desa. Laporan pertanggungjawaban atas tugas kepala desa ini dilakukan sebagai upaya untuk mewujudkan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan desa serta sebagai upaya dalam perwujudan transparansi terhadap masyarakat.

Implikasi yuridis dengan adanya mekanisme keuangan desa seperti diatur dalam UU No. 1/2014 menimbulkan kewajiban bagi Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengalokasikan sejumlah dana bagi desa yang ada dalam wilayahnya. Bagi Kabupaten/Kota yang tidak memberikan alokasi dana Desa, maka Pemerintah dapat melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang seharusnya disalurkan ke Desa. Kewajiban lainnya adalah Pemerintah Kabupaten/Kota dituntut untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan desa.

3. Aset Desa

Pengertian aset desa menurut Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 1 angka 10 adalah sebagai berikut: Aset Desa adalah barang milik Desa yang berasal dari kekayaan asli Desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah. Berdasarkan definisi diatas, maka aset desa adalah semua barang milik desa, baik bergerak maupun tidak bergerak yang diperoleh dari APBDes maupun kekayaan asli desa. Definisi Aset desa ini pada PP nomor 43 Tahun 2014 disebut dengan

terminology kekayaan desa. Mengenai definisi kekayaan desa pada PP tidak dijelaskan, sehingga yang terdefinisi dalam peraturan perundang-undangan adalah aset desa. Mengenai hal ini maka dapat dijelaskan dengan konteks aset daerah dimana terminologi "aset daerah" memiliki makna yang sama dengan Barang Milik Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, namun memiliki makna yang lebih sempit dari "kekayaan negara" dalam terminologi hukum dan mengandung makna yang lebih luas dari "aset tetap" yang biasa digunakan dalam terminologi akuntansi. Barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Oleh sebab itu dalam pembahasan mengenai aset desa terdapat 2 terminologi yang akan digunakan yakni aset desa, kekayaan desa dan barang milik desa.

Aset atau barang desa merupakan potensi ekonomi yang dimiliki oleh desa. Potensi ekonomi bermakna adanya manfaat finansial dan ekonomi yang bisa diperoleh pada masa yang akan datang, yang bisa menunjang peran dan fungsi pemerintah desa sebagai pemberi pelayanan publik kepada masyarakat. Pemahaman akan aset bisa berbeda antara ilmu perencanaan, manajemen keuangan, dan akuntansi. Inilah yang menyebabkan perbedaan terminology tersebut diatas.

Arah dari kebijakan UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dan PP pelaksanaannya dalam hal aset desa adalah optimalisasi pendayagunaan dan penatausahaan aset desa sehingga dapat dipertanggungjawabkan keberadaannya. Itu sebabnya

B. Kajian Terhadap Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

1. Asas Pembentukan peraturan perundang-undangan

Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan penting untuk memiliki dasar yang tepat sebagai pedoman dalam penyusunan rumusan peraturan. Oleh sebab itu penting untuk memahami asas-asas hukum yang berlaku umum dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.

Asas hukum merupakan unsur penting dalam suatu peraturan dan menjadi landasan utama yang menjadi dasar atau acuan bagi lahirnya suatu aturan. Pembentukan hukum praktis sedapat mungkin berorientasi pada asas-asas hukum. Asas hukum menjadi dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia dapat kita jumpai tiga pengertian asas sebagai berikut.

- a. Dasar, alas, pedoman; misalnya, batu yang baik untuk alas rumah;
- b. Suatu kebenaran yang menjadi pokok atau tumpuan berpikir (berpendapat dan sebagainya; misalnya: bertentangan dengan asas-asas hukum pidana; pada dasarnya yang setuju dengan usul saudara;
- c. Cita-cita yang menjadi dasar (perkumpulan negara, & sebagainya; misalnya, membicarakan asas dan tujuan²⁰

Dari ketiga pengertian tersebut dapat kita lihat pengertian yang esensial dari asas itu ialah: merupakan dasar, pokok tempat menemukan kebenaran dan sebagai tumpukan berpikir, tentang apa yang dimaksud dengan asas hukum banyak pengertian yang

²⁰ W.J.S. Purwadarminta . Kamus Umum Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1976

dikemukakan oleh para ahli hukum, yang antara lain adalah sebagai berikut.

Menurut C.W. Paton, yang dikutip oleh Muhadi, dalam bukunya *A Textbook of Jurisprudence*, 1969, mengatakan asas adalah: *A principles is the broad reason, which lies at the base of rule of law* dalam bahasa Indonesia, kalimat itu berbunyi: asas adalah suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan mendasari adanya sesuatu norma hukum. Disingkatnya bahwa dalam unsur-unsur asas sebagai berikut.

- a. Alam pikiran
- b. Rumusan luas
- c. Dasar bagi pembentukan norma hukum

Jadi Asas ialah suatu alam pikiran, yang melatarbelakangi pemberontakan norma hukum. Rumusan asas yang dihidangkan oleh Paton memberi kesan, seolah-olah tiap norma hukum dapat dikembalikan kepada susunan asas. Dalam praktek terdapat norma-norma hukum, yang tidak dapat ditelusuri bagaimana bunyi asas yang mendasarinya. Salah satu contoh, norma hukum positif dalam bidang lalu lintas, yang menyuruh pemakai jalan umum yang mempergunakan bagian kiri dari jalan itu. Untuk norma hukum itu sulit dicari asasnyanya, tetapi kalau ia menjadi asas maka norma hukum itu sendirilah yang berfungsi sebagai asas²¹.

Asas hukum memang bukan merupakan aturan hukum, karena asas hukum tidak dapat dilaksanakan/ dioperasikan langsung terhadap suatu peristiwa dengan menganggapnya sebagai bagian dari aturan umum, tetapi harus dengan penyesuaian substansi, untuk itu diperlukan isi yang lebih konkrit.

Asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan pemerintahan yang patut (*algemene beginselen van behoerlijk best Undang-undang*) dimana asas ini tumbuh dalam rangka mencari cara-cara

²¹ Mahadi, *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*, Alumni, Bandung, 1981., hal 54

untuk melakukan pengawasan atau kontrol yang sesuai hukum (*rechtmatigheidscontrole*) terhadap tindakan-tindakan pemerintahan, terutama yang dapat dilakukan oleh hakim yang bebas. Asas-asas tersebut dirasakan akan bertambah penting apabila dalam memenuhi tuntutan terselenggaranya kesejahteraan rakyat diperlukan banyak peraturan perundang-undangan yang memberikan keleluasaan yang besar kepada aparat pemerintah. Dengan demikian maka terhadap aspek-aspek kebijakan dari keputusan-keputusan pemerintah yang tidak dibatasi oleh peraturan perundang-undangan dapat dilakukan pengujian oleh hakim (*rechterlijke toetsing*), tanpa perlu hakim tersebut menguji kebijakan pemerintahan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Asas-asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik menurut I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yaitu²²:

a. Asas-asas formil:

- 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat;
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundangundangan yang berwenang; peraturan perundangundangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal demi

²² Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, hal 34

hukum (*vanrechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;

- 3) Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*);
- 4) Asas kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya.
- 5) Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

b. Asas-asas materiil:

- 1) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- 2) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- 4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Selain itu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengingatkan kepada pembentuk undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik dan asas materi muatan.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. "asas kejelasan tujuan" , bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. "asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat" , bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. "asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan" , bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;
- d. "asas dapat dilaksanakan", bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
- e. "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan", bahwa setiap Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- f. "asas kejelasan rumusan", bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g. "asas keterbukaan", bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan,

pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, digunakan asas-asas yang dipakai sebagai materi muatan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

a. Pengayoman

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Kemanusiaan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Kebangsaan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Kekeluargaan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan

Adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-

undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

f. Bhineka Tunggal Ika

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, Kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bemegara.

g. Keadilan

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Pemndang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, . gender, atau status sosial.

i. Ketertiban dan kepastian hukum

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia, sebagaimana halnya di negara lain, terdapat dua asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas hukum umum yang khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi pembentukan isi peraturan, dan asas hukum lainnya yang memberikan pedoman

dan bimbingan bagi penerapan peraturan ke dalam bentuk dan susunannya, bagi metode pembentukannya, dan bagi proses serta prosedur pembentukannya.

Asas hukum yang terakhir ini dapat disebut asas peraturan perundang-undangan yang patut. Kedua asas hukum tersebut berjalan seiring berdampingan memberikan pedoman dan bimbingan serentak dalam setiap kali ada kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan masing-masing sesuai dengan bidangnya.

2. Penyusunan Norma dalam perumusan peraturan perundang-undangan

Hukum merupakan alat yang efektif untuk mencapai tujuan sosial karena aturan hukum secara konsisten melekat pada petugas hukum dan masyarakat.²³ Persoalan yang dihadapi oleh negara kita adalah bagaimana hukum dapat memenuhi tujuan sosial, sehingga menjadi efektif diberlakukan dimasyarakat dan mampu menjadi panglima.

Keberadaan suatu norma timbul akibat adanya hubungan antar orang dengan orang lainnya, karena norma itu pada dasarnya mengatur tata cara tingkah laku seseorang dalam hubungan antara satu orang dengan orang lainnya. Setiap norma mengandung suruhan-suruhan atau *das Sollen*.²⁴

Hans Kelsen menyatakan bahwa norma dalam suatu negara tersusun secara hierarkis, dari yang paling umum yang bersifat abstrak hingga ke jenjang yang lebih khusus dan bersifat individual. Di puncak dari norma tersebut terdapat norma dasar (*Grundnorm* atau *Ursprungnorm* atau *basic norm*).

²³ Hari Purwadi, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm. 64.

²⁴ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan jilid I*, Kanisus, Yogyakarta, 2007, hal. 6

Grundnorm tersebut merupakan asas-asas (hukum) yang bersifat abstrak yang karenanya disebut pula "*abstracte norm*". Norma dasar tersebut kemudian dikonkritkan melalui "norma antar" (*tussen norm*), yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan atau norma positif yang kemudian dikonkritkan menjadi norma yang nyata (*concretenorm*). Jadi, menurut Hans Kelsen norma dalam negara itu tersusun dalam kesatuan yang utuh menurut struktur piramida.²⁵

Menurut Nawiasky, norma-norma hukum tersebut berada dalam tata susunan dari atas ke bawah sebagai berikut²⁶:

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorn*)
- b. Aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*)
- c. Undang-undang (formal) (*formel Gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*).

Tentang hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan suatu teori (*stufen theory*) yang kemudian oleh Amiroeddin Sjarif dirinci dengan lebih detail sebagai berikut:

- a. Perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak dapat merubah atau mengenyampingkan aturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi jika sebaliknya maka dapa;
- b. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah hanya oleh perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi tingkatannya;
- c. Ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundangundangan

²⁵ Ibid, hal 14

²⁶ Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Drs. Somardi, *Teori Hukum Murni : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Diskriptif*, Rimdi Press. Jakarta, 1995, hal 14

yang lebih tinggi tingkatannya, dan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh perundang-undangan yang lebih rendah;

- d. Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-undangan yang lebih rendah, tetapi hal yang sebaliknya dapat dilakukan.

Namun demikian tidaklah baik apabila perundang-undangan yang lebih tinggi mengambil alih fungsi perundang-undangan yang lebih rendah. Jika hal tersebut terjadi, maka menjadi kabur pembagian wewenang yang mengatur di dalam suatu negara. Disamping itu, badan pembentuk perundang-undangan yang lebih tinggi akan terlalu sibuk dengan persoalan-persoalan yang selayaknya diatur oleh lembaga pembentuk perundang-undangan yang lebih rendah.²⁷

Sebagai norma dasar sebuah negara, *Staatsfundamentalnorm* memberikan landasan bagi aturan dasar yang merupakan tatanan suatu negara dalam bentuk Undang-Undang Dasar atau konstitusi tertulis, maka aturan dasar tersebut pada gilirannya merupakan landasan bagi hukum perundang-undangan (*Gezetsrecht*) yang berlaku dalam negara.

Biasanya aturan dasar tersebut apabila dituangkan dalam suatu dokumen negara maka disebut *Verfassung*, dan apabila dituangkan dalam dokumen hukum yang tersebar-sebar maka disebut dengan *Grundgesetz*, Isi penting bagi aturan dasar selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara juga

²⁷ Ibnu Sam Widodo, *Pengujian Materiil Peraturan Desa (Kajian Normatif-Yuridis terhadap Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)*, Tesis, FH UI- Jakarta, 2008, hal 76

terutama aturan-aturan untuk memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma-norma hukum peraturan perundang-undangan, atau dengan perkataan lain menggariskan tatacara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum.²⁸

Hans Kelsen menuliskan bahwa hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma lainnya ini dapat digambarkan sebagai hubungan antara "superordinasi" dan "subordinasi", yang merupakan kiasan keruangan. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah. Hal ini kemudian dijelaskan kembali oleh Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safa'at, bahwa hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spesial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat adalah inferior.²⁹

Selain asas yang tersebut di atas peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain:

- a. Dalam Hukum Pidana, misalnya: asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah.
- b. Dalam Hukum Perdata, misalnya: dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan it

²⁸ Ni'matul Huda. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UUI Press, Yogyakarta 2005, hal. 52

²⁹ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Konstitusi Press. Jakarta, 2006, hal. 109.

C. Kajian Terhadap Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Desa di Karanganyar dan Kondisi Yang Ada.

1. Visi dan Misi Kabupaten Karanganyar

a) Visi

Visi adalah artikulasi dari citra, nilai arah dan tujuan yang akan memandu masa depan atau suatu gambaran ideal yang ingin dicapai dimasa yang akan datang oleh organisasi.

Berdasarkan kondisi dan tantangan yang akan dihadapi dalam 5 (lima) tahun mendatang dan dengan mengacu Visi dan Misi Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Karanganyar yang telah tertuang di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Karanganyar Tahun 2014 – 2019 serta dengan mempertimbangkan potensi fisik, ekonomi dan sosial budaya yang dimiliki, maka visi Sekretariat Daerah Kabupaten karanganyar adalah "Visi pembangunan Kabupaten Karanganyar adalah Bersama memajukan Karanganyar "

b) Misi

- 1) Pembangunan infrastruktur menyeluruh.
- 2) Pencapaian 10.000 wirausahawan mandiri.
- 3) Pendidikan gratis SD/SMP/SMA dan kesehatan gratis;
- 4) Pembangunan Desa sebagai pusat pertumbuhan;
- 5) Peningkatan kualitas keagamaan dan sosial budaya;

2. Kondisi yang ada

a) Letak Geografis

Kabupaten merupakan salah satu kabupaten di Propinsi Jawa tengah yang berbatasan dengan Kabupaten sragen disebalah utara, Propinsi Jawa Timur di sebelah Timur , Kabupaten Sukoharjo dan Wonogiri di sebelah selatan serta Kota Surakarta dan Kabupaten Boyolali di sebelah barat

Bila dilihat dari garis bujur dan lintang, Kabupaten Karanganyar terletak antara $110^{\circ} 40'$ – $110^{\circ} 70'$ bujur timur dan $7^{\circ} 28'$ – $7^{\circ} 46'$ lintang selatan, dengan ketinggian rata – rata 511 meter diatas, permukaan laut serta beriklim tropis dengan temperatur 22° – 31° .

b) Topografi

Luas wilayah Kabupaten Karanganyar : 77.378.64 Ha yang terdiri dari : luas tanah sawah : 22.459,80 Ha, luas tanah kering: 54.917.84 Ha, tanah sawah irigasi tehnik : 12.918.37 Ha dan non tehnik : 7.586.58 Ha dan tidak berpengairan :1.955.61 Ha. Sementara itu luas tanah pekarangan/bangunan : 21.213.37 Ha dan luas untuk tegalan/kebun : 17.836,49 Ha. Sedangkan hutan negara seluas 9.729,50 Ha dan perkebunan seluas :3.251,50 Ha.

c) Kependudukan

Jumlah penduduk di Kabupaten Karanganyar sebanyak 878.210 jiwa, yang terdiri dari : laki – laki : 436.901 jiwa dan perempuan sebanyak 441.309 jiwa, dengan pertambahan penduduk sebanyak 6.454 jiwa atau mengalami pertumbuhan sebesar 0,74% , dengan kepadatan pendudukan mencapai 1.135 jiwa/ km².

d) Gambaran Desa di Kabupaten Karanganyar

Kabupaten Karanganyar terdiri dari 17 kecamatan, dan 162 desa serta 15 kelurahan. Dari 17 kecamatan yang ada di Kabupaten Karanganyar hanya Kecamatan Karanganyar yang terdiri dari 10 kelurahan, sedangkan pada Kecamatan Tawangmangu terdapat 3 kelurahan dan 7 desa. Sedangkan pada 15 kecamatan yang lain yakni :

- 1) Kecamatan Jaten terdiri dari 8 desa;
- 2) Kecamatan Tasikmadu terdiri dari 10 desa;
- 3) Kecamatan Kebakkramat terdiri dari 10 desa;

- 4) Kecamatan Colomadu terdiri dari 11 desa;
- 5) Kecamatan Gondangrejo terdiri dari 13 desa;
- 6) Kecamatan Karangpandan terdiri dari 11 desa;
- 7) Kecamatan Matesih terdiri dari 9 desa;
- 8) Kecamatan Mojogedang terdiri dari 13 desa;
- 9) Kecamatan Kerjo terdiri dari 10 desa;
- 10) Kecamatan Ngargoyoso terdiri dari 9 desa;
- 11) Kecamatan Jenawi terdiri dari 9 desa;
- 12) Kecamatan Jumantono terdiri dari 11 desa;
- 13) Kecamatan Jatiyoso terdiri dari 9 desa;
- 14) Kecamatan Jatipuro terdiri dari 10 desa;
- 15) Kecamatan Jumapolo terdiri dari 12 desa.

3. Gambaran Penyusunan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa di Kabupaten Karanganyar selama ini

Penyusunan Peraturan Desa di Kabupaten Karanganyar selama ini didasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor ...tentang Peraturan Desa. Peraturan Desa yang selama ini sudah disusun berdasarkan ketentuan tersebut antara lain adalah :

- a. Peraturan Desa tentang Struktur dan Organisasi Desa pada seluruh desa di Kabupaten Karanganyar;
- b. Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa pada setiap desa di Kabupaten Karanganyar, perdes ini disusun setiap tahun;
- c. Peraturan Desa tentang Pungutan Desa pada desa-desa di Kabupaten Karanganyar dengan rincian sebagai berikut :
 - 1) Dari 162 desa, desa yang menyusun Peraturan Desa tentang Pungutan Desa yang telah dievaluasi oleh Bupati terdapat 44 Desa;

- 2) Dari 44 Perdes tersebut baru 2 yang telah diklarifikasi oleh Bupati;
 - 3) Dari Perdes tentang Pungutan desa semuanya masih mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pungutan Desa dan Sumbangan Desa, belum mengacu pada Peraturan Menteri Desa Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kewenangan Desa, dimana didalamnya melarang pungutan desa untuk layanan administratif.
- d. Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa pada beberapa desa di Kabupaten Karanganyar, mengenai Perdes ini perlu disampaikan bahwa penyusunan perdes ini difasilitasi oleh Program PNPM Mandiri Perdesaan menjadi salah satu syarat untuk mendapatkan alokasi program PNPM Mandiri Perdesaan. Terdapat beberapa kelemahan dari perdes ini pada aplikasi pelaksanaannya, antara lain, perdes ini belum mencerminkan RPJM Desa yang sebenarnya karena berdasarkan penuturan Kepala Desa sebagai narasumber, penyusunannya yang berorientasi pada program PNPM dan tidak berdasarkan pada perencanaan matang dengan proses dan metode perencanaan yang melibatkan musyawarah desa dengan memperhatikan persoalan dan kebutuhan desa setempat, mengakibatkan RPJM Desa tidak digunakan pada penyusunan APBDesa selanjutnya.
 - e. Beberapa desa telah membentuk Badan Usaha Milik Desa dengan Peraturan Desa,
 - f. Beberapa desa memiliki Peraturan Desa dengan Pemakaian Kekayaan Desa dan Peraturan Desa tentang Penjualan Tanah Kas Desa.

D. Permasalahan yang Dihadapi

Secara empirik permasalahan yang dihadapi desa lebih banyak berkaitan dengan permasalahan masyarakat desa sendiri. Masyarakat desa yang homogen memang tidak memunculkan permasalahan sosial yang kompleks, namun permasalahan di desa justru muncul karena homogenitas itu sendiri, sehingga permasalahan yang ditemui pun masih merupakan permasalahan dasar dalam pemerintahan dan masyarakat. Pembangunan yang sudah menjangkau desa-desa saat ini menyebabkan desa mengalami perubahan yang cukup besar. Beberapa aspek perubahan ini bahkan belum pernah terjadi sebelumnya sehingga telah mengubah wajah desa. Berbagai karakteristik yang ditemukan pada desa-desa tradisional kini tidak ditemukan lagi melainkan digantikan dengan berbagai kemajuan teknologi yang terasa asing dan merupakan hal baru bagi masyarakat desa.

Masyarakat desa sebagai sebuah komunitas yang sedang mengalami perubahan karena pembangunan tidaklah lepas dari masalah. Beberapa diantara masalah-masalah tersebut adalah masalah lama yang belum terselesaikan atau masalah baru yang muncul akibat perubahan secara keseluruhan atau sebagai dampak negative dari pembangunan itu sendiri. Sesuatu disebut masalah apabila terjadi keadaan di mana harapan atau cita-cita tidak terpenuhi karena sesuatu hal atau apa yang diharapkan terjadi berbeda dengan kenyataan³⁰.

Dengan demikian suatu masalah senantiasa memerlukan penyelesaian atau pemecahan melalui upaya-upaya tertentu agar apa yang dicita-citakan itu tercapai. Disini ditemukan bahwa tidak semua keadaan desa yang dicita-citakan itu terwujud dalam

³⁰ <http://mollo-mutis.blogspot.com/2012/05/permasalahan-pembangunan-masyarakat.html>, diakses pada tanggal 2 Februari 2014

kehidupan sehari-hari. Bahkan tidak sedikit desa-desa yang taraf perkembangannya masih sangat jauh dari cita-cita masyarakat dan pemerintahannya. Keadaan seperti ituah yang disebut masalah-masalah di pedesaan. Masalah-masalah tersebut terjadi sebagai akibat pengaruh dari luar desa, maupun sebagai akibat dinamika atau perkembangan intern dari desa itu sendiri.

Permasalahan-permasalahan desa diantaranya adalah:

1. belum optimalnya peran pemerintahan desa;
2. masih terbatasnya alternatif lapangan kerja di desa yang berkualitas;
3. rendahnya akses terhadap sumber-sumber permodalan-produksi-pasar, dan
4. rendahnya ketersediaan serta akses terhadap sarana dan prasarana sosial dasar.

Bentuk aktual permasalahan-permasalahan tersebut adalah masih tingginya angka kemiskinan, terbatasnya lapangan kerja yang renumeratif, masih redahnya tingkat pendidikan rata-rata penduduk, munculnya pengangguran dan setengah pengangguran, pencemaran air dan udara yang mulai merambah beberapa kawasan pedesaan, erosi, keterbatasan prasarana dan saran pelayanan umum, dan sebagainya.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi secara umum oleh desa diatas, maka akan terlihat secara umum pula permasalahan yang dihadapi terkait Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa. Permasalahan-permasalahan tersebut apabila dikaji dan diidentifikasi maka dapat dikelompokkan pada 3 masalah utama yakni:

1. Kepemimpinan (*leadership*)

Permasalahan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adalah permasalahan kepemimpinan. Sosok kepala desa sebagai pemimpin mempunyai peran penting dalam pembangunan

di desanya. Kepala desa sebagai figur pemimpin yang menggerakkan roda pemerintahan di desa harus mampu mengayomi dan bersikap proaktif terhadap persoalan-persoalan yang tumbuh di masyarakat. Mampu menjadi penengah terhadap konflik yang muncul diantara berbagai kelompok/golongan yang ada di masyarakat.

Selain itu, seorang kepala desa diharapkan memiliki kepekaan dalam memahami orang lain dan mengambil kebijakan, sehingga setiap keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat menyelesaikan akar permasalahan yang sebenarnya. Kepekaan ini harus pula diimbangi dengan kemampuan kepala desa untuk mengikuti perkembangan masyarakat di desanya, namun sering kali justru kepala desa lebih mengedepankan kepentingan pribadi atau golongan dibandingkan kepentingan masyarakat secara umum, sehingga gagal untuk mendengar aspirasi masyarakat dan kehilangan kearifannya.

Permasalahan kepemimpinan di atas berimbas pada kualitas dan kuantitas Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa selama ini. Ketidakmampuan Kepala Desa untuk mengidentifikasi kebutuhan desanya mengakibatkan kurangnya kreatifitas dan lemahnya perencanaan pembangunan dan perencanaan kebutuhan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa.

Pengambilan kebijakan atas sebuah permasalahan di desa tidak didasari dengan prinsip-prinsip pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Kelemahan dalam hal administrasi desa membuat kebijakan yang diambil tidak didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan kebijakan tidak dilembagakan dalam bentuk instrumen peraturan perundang-undangan sebagai legalitas operasional kebijakan dimaksud.

Kelemahan kepemimpinan ini tidak semata di Pemerintah Desa, namun di BPD dan Lembaga Masyarakat Desa lainnya.

2. Lemahnya Pemahaman administrasi penyelenggaraan pemerintahan di desa

Ketika Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diundangkan, maka isu yang pertama diangkat adalah tentang dana desa sebesar 1 milyar kepada desa dan keraguan akan pengelolaannya oleh desa. Keraguan ini cukup berdasar karena lemahnya penguasaan administrasi penyelenggaraan pemerintahan di desa.

Tidak dipungkiri bahwa kondisi dinamis di desa menuntut penyelesaian yang cepat, dan tidak terkendala administrasi, masyarakat minta sesuatu maka pemerintah desa harus segera memenuhinya. Meskipun mungkin yang diminta masyarakat tidak terdapat dalam perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) sebelumnya. Namun kondisi ini bisa muncul juga karena lemahnya perencanaan dalam penyusunan APBDesa sebelumnya yang tidak mendasarkan pada kebutuhan dan lipibatan partisipasi masyarakat dalam mengajukan program atau kegiatan.

Permasalahan yang muncul selama ini, apabila desa telah menetapkan APBDesa, kemudian pada tahun anggaran berjalan terdapat tambahan dana baik dari Pemerintah Pusat, Provinsi maupun Kabupaten, seringkali dana tersebut langsung digunakan tanpa terlebih dahulu melakukan Pembentukan Peraturan Desa tentang perubahan APBDesa, kemudian pada akhir tahun muncul pada laporan pertanggungjawaban APBDesa.

Permasalahan lain yang timbul adalah penyusunan Perdes tentang APBDesa tanpa didahului dengan Perdes RPJM dan RKP. Permasalahan berikutnya adalah pungutan yang dilakukan tanpa dasar Perdes. Penerimaan sumbangan desa tanpa pengaturan dasar hukumnya, dan lain sebagainya.

3. Tidak menguasai prinsip dasar hukum dan pengetahuan dasar legal drafting

Selama ini guna memberikan pedoman bagi Pemerintah Desa, telah diundangkan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor ... Tahun tentang Peraturan Desa.

Berdasarkan ketentuan Perda tersebut, sebenarnya desa sudah mempunyai pedoman dalam pembentukan produk hukum di desa. Guna memberikan pemahaman akan prinsip hukum dan kemampuan dasar legal drafting, Pemerintah Kabupaten Karanganyar selalu memberikan pelatihan maupun bimbingan teknis bagi perangkat desa dan BPD maupun LMD. Selain itu, setiap kali Pemerintah Kabupaten memberikan suatu pedoman bagi suatu pelaksanaan kegiatan yang harus ditindaklanjuti dengan produk hukum, pada lampiran pedoman selalu disertakan contoh format dari produk hukum yang dikehendaki.

Namun, pada kenyataannya meski sudah diberikan contoh, selalu saja dalam aplikasi atau pelaksanaannya terdapat kesalahan-kesalahan baik dari aspek implementasi dengan mekanisme yang tidak tepat. Dari aspek mekanisme, misalnya perdes tidak diawali dengan konsultasi dengan masyarakat desa dan tidak melalui proses pembahasan di BPD, sekedar menandatangani Keputusan BPD saja, tanpa tatap muka pembahasan. Selain itu terdapat raperdes yang seharusnya dievaluasi terlebih dahulu, namun sudah diundangkan. Berkaitan dengan mekanisme evaluasi perdes ini, masih terdapat ketidakpatuhan dari desa, khususnya untuk perdes pungutan. Sedangkan untuk perdes APBDes adalah ketidaksesuaian dengan jadwal yang sudah ditetapkan.

Dari aspek legal drafting, konsideran menimbang, mengingat dan rumusan bab belum menggambarkan isi, ketidaksesuaian judul

dengan isi, pengundangan oleh Sekdes dan penyusunan penjelasan perdes.

Selain itu, terdapat desa yang menyusun Perdes Pungutan setiap kali APBDes akan ditetapkan. Aspek lain adalah aspek penyebarluasan perdes yang belum dilakukan dengan optimal.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN BERKAITAN DENGAN
PENGELOLAAN KEUANGAN DAN KEKAYAAN DESA

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa punya korelasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi tingkatannya. Materi muatan yang ada dalam batang tubuh Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) juga mempunyai landasan terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) sudah menggambarkan adanya sinkronisasi dan harmonisasi dari beberapa peraturan yang relevan sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengaturannya. Hal ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.

Adapun beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar/acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa antara lain :

A. Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Kewenangan Pemerintah Daerah Untuk Mengatur dan Mengurus Sendiri Urusan Pemerintahan Berdasarkan Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang ini diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014, artinya justru sebelum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diundangkan. Mengenai hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut, UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014 pada Pasal 121 mencabut Pasal 200 sampai dengan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal-pasal yang dicabut diatas adalah pasal-pasal dibawah Bab XI tentang Desa. Sehingga dengan demikian sejak 15 Januari 2014, pengaturan tentang Desa pada UU tentang Pemerintahan Daerah telah dicabut dan diganti dengan ketentuan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Selain ketentuan tentang Desa, ketentuan tentang Kepegawaian yang sudah diatur dengan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara juga mencabut ketentuan Bab V tentang Kepegawaian Daerah yang terdiri dari Pasal 129 sampai dengan pasal 135.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta seluruh perubahannya perlu diubah.

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah ditetapkan untuk memenuhi tuntutan perkembangan keadaan dan ketatanegaraan, serta tuntutan penyelenggaraan pemerintah daerah. Muatan UU tersebut membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan daerah. Klasifikasi urusan pemerintahan terdiri atas tiga urusan yakni :

- a. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat;
- b. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden.

Untuk urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota dibagi menjadi urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki.

Prinsip secara umum atau garis besar UU Nomor 23 tahun 2014 ini merupakan kombinasi UU Nomor 5 tahun 1974 dan UU Nomor 32 tahun 2004. Sehingga fungsi Gubernur bukan hanya sebagai kepala daerah melainkan juga sebagai kepala wilayah karna melaksanakan urusan pemerintahan umum. Bupati dan walikota melibatkan urusan pemerintahan umum kepada camat, otomatis camat merupakan kepala wilayah.

Pada pasal 2 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah provinsi, provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota, kabupaten/kota dibagi atas kecamatan

dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa. Jadi, pasal ini menegaskan bahwa atasan kepala desa/lurah adalah camat, atasan camat adalah bupati/walikota, dan seterusnya.

Meskipun Pemerintahan Desa bukan lagi pelaksana urusan pemerintahan kabupaten/kota, namun UU tentang Pemerintahan Daerah penting sebagai dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan fungsinya sebagai pembina pemerintahan desa.

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Diundangkan pada 12 Agustus 2011, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;

- c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain:

- a. penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat perubahan tata urutan Peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 adalah sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Selain adanya penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan, yaitu adanya penegasan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai suatu hierarki tata urutan Peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 juga menjadi dasar bagi penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota baik mekanisme perencanaan program legislasi daerah, penyusunan peraturan daerah maupun teknis penyusunan naskah akademik. Pada Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 ditegaskan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik, Pasal tersebut berlaku secara mutatis mutandis bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

B. Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Membuat Kebijakan Tentang Pemerintahan Desa.

1. UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Pada ketentuan pasal 112 ayat (1) UU ini disebutkan bahwa Pemerintah Daerah bertugas membina dan mengawasi

penyelenggaraan pemerintahan di desa. Dalam rangka melaksanakan tugas ini maka Pemerintah Daerah diberi kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 115 huruf b, yang langsung memerintahkan agar Pemerintah Kabupaten/kota memberikan pedoman dalam penyusunan peraturan desa dan peraturan kepala desa. Selain itu pada huruf e ditegaskan Pemerintah Daerah harus melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap peraturan desa.

Pada UU tidak mengatur mengenai Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa adalah:

- a. definisi keuangan desa pada Pasal 1 angka 10;
 - b. definisi asset desa pada Pasal 1 angka 11;
 - c. pada Bab khusus Keuangan Desa dan Aset Desa, yakni Bab VIII, pembahasan dibagi 2 bagian, Bagian Kesatu tentang Keuangan Desa rumusan diatur dari pasal 71 sampai dengan Pasal 75, sedangkan pada Bagian Kedua tentang Aset desa, rumusan diatur dari pasal 76 sampai dengan Pasal 77;
 - d. pada fungsi pembinaan dan pengawasan Pemerintah Kabupaten/Kota dimana Pemkab mengawasi pengelolaan Keuangan Desa dan pendayagunaan Aset Desa (Pasal 115 huruf g)
 - e. Selain itu, jumlah BPD juga harus memperhatikan kemampuan keuangan desa, mengenai hal ini diatur dalam Pasal 58 ayat (1).
2. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Pengaturan mengenai Tata cara Penyusunan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa diatur pada:

- a. Pasal 63 ayat (2) yang berbunyi: Jumlah pelaksana kewilayahan ditentukan secara proporsional antara pelaksana kewilayahan yang dibutuhkan dan kemampuan keuangan Desa.

Pasal ini menambahkan hal-hal yang harus memperhatikan kemampuan keuangan desa, selain penentuan BPD sebagaimana diatur pada UU desa, pada PP menambahkan bahwa penentuan jumlah pelaksana kewilayahan juga harus memperhatikan kemampuan keuangan desa.

- b. Bab XI tentang Keuangan Desa dan Kekayaan Desa diatur dalam 2 Bagian, Bagian Kesatu berisi Pengelolaan Keuangan Desa yang terdiri dari 6 paragraf yang mengatur dari perencanaan hingga pelaporan dan pertanggungjawaban. Bagian ini dimulai dari Pasal 90 hingga pasal 106.

Selanjutnya bagian kedua mengatur mengenai Pengelolaan Kekayaan desa, rumusan diatur dari Pasal 107 sampai dengan Pasal 113, Bagian ini terdiri dari 2 paragraph yang mengatur tentang tata cara pengelolaan kekayaan desa.

Hal yang perlu digarisbawahi mengenai hal ini adalah perubahan dari penggunaan termonilogi "aset desa" pada UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, menjadi "kekayaan desa" pada PP Pelaksanaannya.

Mengenai hal ini tidak terdapat penjelasan pada PP kenapa PP menggunakan termonilogi yang berbeda, bahkan pada ketentuan umum PP definisi dari kekayaan desa juga tidak disebutkan.

- c. Pada Penjelasan Pasal 113 disebutkan bahwa Peraturan Menteri dalam ketentuan ini memuat pengaturan mengenai perencanaan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan, pemeliharaan, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pelaporan, penilaian,

serta pembinaan dan pengawasan pengelolaan kekayaan Desa.

d. Pasal 135 tentang modal BUMDesa yang merupakan kekayaan desa yang dipisahkan.

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Pada Permendagri ini diatur secara rinci semua hal yang menyangkut pengelolaan keuangan desa. Guna memahami definisi pengelolaan keuangan desa, pada Pasal 1 disebutkan definisi pengelolaan keuangan desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa.

Permendagri ini terdiri dari 6 Bab dan 46 pasal yang mengatur antara lain mengenai asas dan kekuasaan pengelolaan keuangan desa, APBDesa, Pengelolaan yang dimulai dari perencanaan hingga pertanggungjawaban, selanjutnya diakhiri dengan Pembinaan dan Pengawasan.

Sebagai pedoman teknis, Permendagri ini juga dilengkapi dengan format Raperdes APBDes, RAB, Buku Kas, SPP dan lain sebagainya sebagai pedoman bagi kelengkapan penatausahaan keuangan desa.

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG KEPALA DESA

Pembahasan pada Bab ini akan memberikan argumentasi perlu tidaknya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa dipandang dari landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Ketiga landasan tersebut akan menjadi sebagai bahan pertimbangan dalam merumuskan pengaturan pada rancangan peraturan daerah.

Menurut S. Wojowasito³¹, bahwa landasan dapat diartikan sebagai alas, ataupun dapat diartikan sebagai fondasi, dasar, pedoman dan sumber. Landasan adalah dasar tempat berpijak atau tempat di mulainya suatu perbuatan. Dalam bahasa Inggris, landasan disebut dengan istilah *foundation*, yang dalam bahasa Indonesia menjadi fondasi. Fondasi merupakan bagian terpenting untuk mengawali sesuatu.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, landasan dimuat pada konsideran yang diawali dengan kata "Menimbang". Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pokok pikiran pada konsideran suatu peraturan perundang-undangan memuat unsur filosofis, sosiologis dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis dan yuridis.

³¹ S. Wojowasito, *Perkembangan Ilmu Bahasa (Linguistik) Abad 20 sebagai Dasar Pengajaran Bahasa (Hidup)*, FKSS IKIP Malang, Malang, 1972, hal 161

Guna memberikan gambaran yang jelas bagi kita, maka berikut adalah landasan filosofis, sosiologis dan yuridis rancangan peraturan daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa:

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis menguraikan mengenai landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima secara filosofis yaitu cita-cita kebenaran, keadilan dan kesusilaan. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang wajib dijunjung tinggi didalamnya ada nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan dari berbagai nilai lainnya yang dianggap baik.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945³².

Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan, Peraturan perundang-undangan yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkan tidak akan dipatuhi. Semua nilai yang ada di bumi Indonesia hendaknya tercermin/bersumber dari Pancasila, karena merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah, atau jalan kehidupan bangsa (*way of life*).

³² Lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Adapun falsafah hidup berbangsa dan bernegara merupakan suatu landasan penyusunan peraturan perundang-undangan dengan demikian perundang-undangan yang dibentuk harus mencerminkan falsafah suatu bangsa. Tujuan utama pendirian negara Indonesia adalah terwujudnya kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat Indonesia. Landasan filosofis pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tercantum pada konsideran menimbang huruf a yang berbunyi Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam hal ini yang menjadi dasar cita-cita dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa adalah penegasan landasan filosofis undang-undang desa tersebut diatas. Karena pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis menjelaskan peraturan dianggap sebagai suatu peraturan yang efektif apabila tidak melupakan bagaimana kebutuhan masyarakat, keinginan masyarakat, interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut. Sehingga dalam kajian ini realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, kondisi masyarakat dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat).

Seiring dengan prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya Pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan Pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat Pemerintahan daerah baik Pemerintahan

Kabupaten/Kota memiliki kewenangan membuat suatu kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Salah satu wujud kewenangan kabupaten/kota yang harus dilakukan diantaranya dengan membuat suatu kebijakan daerah yang berupa peraturan daerah khususnya yang mengatur tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa sebagai bentuk dari pelaksanaan asas subsidiaritas dalam pengaturan UU Desa dimana kewenangan skala lokal desa harus diatur pula oleh keputusan berskala lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Maka landasan sosiologis dari penyusunan ranperda tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa adalah pertimbangan bahwa Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa adalah guna mewujudkan ketertiban dalam melaksanakan pembangunan, maka Penyelenggara Pemerintahan Desa harus membentuk Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa;

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan, baik secara yuridis formal maupun yuridis materil, mengingat dalam bagian ini dikaji mengenai landasan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu dan dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur.

Peraturan perundang-undangan di level Pemerintahan kabupaten/kota harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum yang terdapat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Landasan yuridis merupakan landasan hukum yang meliputi *pertama* mengenai kewenangan membuat peraturan perundang-undangan, yang *kedua* mengenai materi peraturan perundang-undangan yang harus dibuat.

Selain mengenai kewenangan dan materi muatan dalam menyusun peraturan daerah harus memperhatikan asas-asas sebagaimana di atur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Undang-Undang Beserta Penjelasannya. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

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

Adapun penjelasannya dapat diuraikan sebagai berikut :

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar benar memperhatikan materi

muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Berdasarkan uraian diatas, maka landasan yuridis penyusunan ranperda tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa ini adalah bahwa bahwa Pemerintah Daerah perlu mengatur tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa sehingga dapat menjadi pedoman dalam penyusunan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG
PENGELOLAAN KEUANGAN DESA DAN KEKAYAAN DESA

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Pengaturan tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa yang akan disusun di Kabupaten Karanganyar perlu dituangkan dalam ketentuan perundang-undangan khususnya di dalam produk hukum daerah yang berupa peraturan daerah, hal ini dilakukan dalam rangka untuk memberikan kepastian hukum, untuk mengantisipasi dan mengatasi berbagai permasalahan-permasalahan terkait penyusunan dan pembentukan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa, sehingga dapat menghindari kemungkinan adanya multitafsir dan pertentangan antara para pihak-pihak yang langsung atau tidak langsung.

Jangkauan peraturan daerah ini adalah berkaitan dengan asas dan kekuasaan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa, rumusan APBDes, tahapan pengelolaan dan penatausahaan serta pengawasan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa.

Arah pengaturan dari peraturan daerah ini adalah guna memberikan pedoman bagi desa dalam hal melaksanakan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa..

B. Lingkup Materi

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana disebutkan dalam landasan pemikiran maka materi yang perlu dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Kepala Desa meliputi:

1. Judul
2. Konsideran

- a. Menimbang
- b. Mengingat
- 3. Batang Tubuh
- 4. Penjelasan
 - a. Umum
 - b. Pasal demi Pasal
- 5. Lampiran

Adapun mengenai materi yang akan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Kepala Desa antara lain:

1. Judul

"Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa."

2. Konsideran Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa.

Dalam konsideran menimbang dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa perlu memaparkan sebagai berikut:

- a. bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa guna mengoptimalkan pembangunan di desa, maka Penyelenggara Pemerintahan Desa harus melaksanakan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa;
- c. bahwa Pemerintah Daerah perlu mengatur tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa sehingga dapat menjadi pedoman dalam penyusunan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud

huruf a, huruf b, dan huruf c perlu menetapkan peraturan daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa.

Dalam ketentuan konsideran mengingat harus memuat hal-hal yang berisi alasan yuridis peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karangayar tentang Kepala Desa yang disusun.

Adapun ketentuan mengingat yang dijadikan acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini seharusnya mencakup :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539);

7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.

3. Diktum

Dalam diktum memuat pernyataan Penetapan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa yang dibuat dan ditetapkan pejabat yang berwenang.

“dengan Persetujuan Bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Bupati Karanganyar”

C. Rancangan Peraturan Daerah

Dalam kerangka penyusunan Peraturan Daerah selain mencakup judul, pembukaan, juga harus menguraikan mengenai ketentuan batang tubuh. Adapun ketentuan batang tubuh secara umum memuat substansi yang dituangkan dan dirumuskan dalam bab-bab, dan pasal-pasal, dan paragraf.

Secara umum di dalam batang tubuh memuat mengenai ketentuan umum, asas, landasan, tujuan, materi pokok, ketentuan pidana, ketentuan peralihan, ketentuan penutup.

Pada rancangan Peraturan Daerah ini menguraikan hal-hal sebagai berikut :

1. Ketentuan Umum

Pada ketentuan umum berisi pengertian terhadap istilah yang digunakan pada peraturan daerah ini, antara lain adalah sebagai berikut :

- a. Pemerintah adalah Pemerintah Negara Republik Indonesia.
- b. Pemerintah Provinsi adalah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
- c. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan

dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- d. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Karanganyar.
- e. Daerah adalah Kabupaten Karanganyar.
- f. Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai Perangkat Daerah Kabupaten Karanganyar.
- g. Camat adalah Camat di wilayah Kabupaten Karanganyar.
- h. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- i. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- j. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dibantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.
- k. Kepala Desa adalah Kepala Desa di Kabupaten Karanganyar.
- l. Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disingkat dengan BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi Pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.
- m. Peraturan Desa adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

- n. Musyawarah Desa adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.
- o. Peraturan Kepala Desa adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa yang bersifat mengatur dalam rangka melaksanakan Peraturan Desa dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- p. Peraturan Bersama Kepala Desa Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh 2 (dua) atau lebih Kepala Desa dalam rangka kerjasama antar-Desa.
- q. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.
- r. Dana Desa adalah dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.
- s. Alokasi Dana Desa selanjutnya disingkat ADD, adalah dana perimbangan yang diterima Kabupaten dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.
- t. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang selanjutnya disebut APBDesa adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan Desa.

- u. Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.
- v. Aset Desa adalah barang milik Desa yang berasal dari kekayaan asli Desa, dibeli atau diperoleh atas beban APBDesa atau perolehan hak lainnya yang sah.
- w. Pengelolaan Keuangan Desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan desa.
- x. Barang milik Desa adalah aset Desa berupa barang bergerak dan barang tidak bergerak.
- y. Keputusan Kepala Desa adalah Keputusan Yang ditetapkan oleh Kepala Desa untuk melaksanakan Peraturan Desa, Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- z. Pembinaan adalah pemberian pedoman, standar pelaksanaan, perencanaan penelitian, pengembangan, bimbingan, pendidikan dan pelatihan, konsultasi, supervisi, monitoring, pengawasan Umum dan evaluasi pelaksanaan, penyelenggaraan pemerintahan Desa.
- aa. Pemegang Kekeuasaan Pengelolaan Keuangan Desa adalah Kepala Desa yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan desa.
- bb. Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa yang selanjutnya disingkat PTPKD adalah unsur Perangkat Desa yang membantu Kepala Desa untuk melaksanakan pengelolaan keuangan desa.
- cc. Sekretaris Desa adakah bertindak selaku koordinator pelaksanaan pengelolaan keuangan desa.

- dd. Kepala Seksi adalah unsur dari pelaksana teknis kegiatan dengan bidangnya.
- ee. Bendahara adalah unsur staf Sekretariat desa yang membidangi urusan administrasi keuangan untuk menatausahakan keuangan desa.
- ff. Rekening Kas Desa adalah rekening tempat menyimpan uang Pemerintahan Desa yang menampung seluruh penerimaan Desa dan digunakan untuk membayar seluruh pengeluaran Desa pada Bank yang ditetapkan.
- gg. Penerimaan Desa adalah Uang yang berasal dari seluruh pendapatan desa yang masuk ke APBDesa melalui rekening kas desa.
- hh. Pengeluaran adalah uang yang dikeluarkan dari APBDesa melalui rekening kas desa.
- ii. Surplus Anggaran Desa adalah selisih lebih antara pendapatan desa dengan belanja desa.
- jj. Defisit Anggaran Desa adalah selisih kurang antara pendapatan desa dengan belanja desa.
- kk. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran yang selanjutnya disingkat SILPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran.
- ll. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa yang selanjutnya disingkat RPJMDesa adalah dokumen perencanaan untuk periode 6 (enam) tahunan yang memuat visi dan misi Kepala Desa, yang memuat rencana penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa dan arah kebijakan pembangunan desa.
- mm. Rencana Kerja Pemerintah Desa yang selanjutnya disingkat RKP Desa adalah dokumen perencanaan untuk periode 1

(satu) tahun yang merupakan penjabaran dari RPJMDesa yang memuat rencana penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa.

nn. Dokumen Pelaksanaan Anggaran yang selanjutnya disingkat DPA merupakan dokumen yang memuat pendapatan dan belanja yang digunakan sebagai dasar anggaran oleh Pengguna Anggaran.

oo. Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran yang selanjutnya disingkat DPPA merupakan dokumen yang memuat perubahan pendapatan dan belanja yang digunakan sebagai dasar perubahan anggaran oleh Pengguna Anggaran..

2. Asas Pengelolaan keuangan Desa.
3. Kekuasaan Pengelolaan Kekuasaan Desa.
4. Struktur APBD Desa.
5. Pengelolaan Keuangan Desa.
6. Pengelolaan Aset Desa.
7. Ketentuan Penutup.
8. Penjelasan atas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Pengundangan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa berakibat pada perubahan kedudukan Pemerintah Desa menjadi pemerintah yang otonom. Pemerintah Desa yang otonom ini berwenang menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dan tidak sekedar melaksanakan urusan pemerintahan di atasnya di desa. Dengan perubahan paradigma pemerintahan di desa ini, maka pemerintah desa memiliki kewenangan yang luas menyangkut kepentingan desanya. Sehingga indikator kemajuan desa ditentukan oleh masyarakat desa yang bersangkutan melalui musyawarah desa.

Otonomi desa memberikan kewenangan kepada desa dalam menyelenggarakan dan mengurus kepentingan desa dengan berlandaskan musyawarah desa. Penyerahan kewenangan juga disertai dengan penyerahan pembiayaan. Oleh sebab itu Pemerintah Desa akan memperoleh dukungan pembiayaan dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Selain itu sumber pembiayaan di desa juga berasal dari optimalisasi pemanfaatan kekayaan desa. Oleh sebab itu penting untuk memberikan pedoman bagi desa dalam mengatur dan menyelenggarakan pengelolaan keuangan dan kekayaan desa.

Pengaturan tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa harus mendasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta berdasarkan atas kaidah hukum umum yang berlaku. Pengaturan tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa.

Oleh sebab itu perlu dirumuskan dengan baik dan melibatkan berbagai elemen masyarakat sehingga diharapkan pengaturan baru nanti dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik.

B. Saran

Agar penyusunan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa dapat tersusun dan terlaksana dengan baik, maka disampaikan saran sebagai berikut :

pertama, berdasarkan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi dan kaidah hukum yang berlaku umum, *kedua*, berdasarkan kewenangan pemerintah daerah, *ketiga*, berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat Kabupaten Karanganyar.

Karanganyar,

KEPALA BAGIAN
PEMERINTAHAN DESA DAN KELURAHAN
SEKRETARIAT DAERAH



SUNARNO, S.Sos., M.Hum

Pembina Tingkat I

NIP. 195809241981021002

DAFTAR PUSTAKA

A. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, *Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan tentang Desa*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;*

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*

Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor*

B. BUKU/JURNAL

Ali fauzan, *Implementasi Peraturan Pemeirntah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Terkait dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes, Disertasi Program Pascasarjana Undip, 2010.*

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1993.

Edi Indrizal, *Memahami Konsep Perdesaan dan Tipologi Desa di Indonesia.*

Egon Ernst Bergel. *Urban Sociology*. Mc Graw Hill, New York, 1955.

H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.

Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Drs. Somardi, *Teori Hukum Murni : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Diskriptif*, Rimdi Press. Jakarta, 1995.

Hari Purwadi, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm. 64.

Ibnu Sam Widodo, *Pengujian Materil Peraturan Desa (Kajian Normatif-Yuridis terhadap Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)*, Tesis, FH UI-Jakarta, 2008.

Jimly Asshiddiqie dan M.Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Konstitusi Press. Jakarta, 2006.

John C. Maxwell, *Developing The Leaders Aroud You*, Nelson Business, Nasville. 1995.

Kartini Kartono, *Psikologi Untuk Manajeman Perusahaan dan Industri*, PT Grafindo, Jakarta, 1994.

Koentjaraningrat (ed.). *Masyarakat Desa di Indonesia*. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta:

Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta

Miftha Toha, *Perilaku Organisasi*, Rajawali, Jakarta, 1983.

Moekijat, *Analisis Jabatan*. Bandung : Penerbit Mandar Maju. 1998

Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta, Rineka Cipta, 2003.

Naskah Akademik RUU tentang Desa, Jakarta, 2009.

Ni'matul Huda. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UUI Press, Yogyakarta 2005.

Ranggawidjaja, Rosidji. dalam Abdurahman Ali et all. *Satu Dasawarsa Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung. Fakultas Hukum-UNPAD. PSKN- FH UNPAD, 2013.

Safari Imam Asy'ari..*Sosiologi Kota dan Desa*. Usaha Nasional, Surabaya, 1993.

C. WEBSITE

<http://hedisasrawan.blogspot.com/2014/07/16-pengertian-desa-menurut-para-ahli.html>, diakses pada 13 September 2014.

<http://kbbi.web.id/tugas> diakses pada tanggal 10 Februari 2014

Safi, Pembaharuan Sistem Pemilihan Kepala Desa dalam Kerangka Pemilihan Umum di Indonesia, *mfile.narotama.ac.id/files/M.../SISTEM%20PILKADES%20(4).rtf*

<http://mollo-mutis.blogspot.com/2012/05/permasalahan-pembangunan-masyarakat.html>, diakses pada tanggal 2 Februari 2014