



SKRIPSI

**PENGAWASAN TERHADAP PENGELOLAAN ASET DESA OLEH
PEMERINTAH DESA BERDASARKAN KETENTUAN PASAL 76
UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**

*SUPERVISION OF VILLAGE ASSET MANAGEMENT BY VILLAGE
GOVERNMENT BASED ON THE PROVISIONS ARTICLE 76
LAW NUMBER 6 YEAR OF 2014 ABOUT VILLAGE*

EFRIZAL DEWANGGA
NIM : 130710101016

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2019**

SKRIPSI

**PENGAWASAN TERHADAP PENGELOLAAN ASET DESA OLEH
PEMERINTAH DESA BERDASARKAN KETENTUAN PASAL 76
UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**

*SUPERVISION OF VILLAGE ASSET MANAGEMENT BY VILLAGE
GOVERNMENT BASED ON THE PROVISIONS ARTICLE 76
LAW NUMBER 6 YEAR OF 2014 ABOUT VILLAGE*

EFRIZAL DEWANGGA

NIM : 130710101016

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2019**

MOTTO

“Jangan Sepelekan hal-hal biasa, Karena semua orang besar melakukan hal-hal biasa dengan penuh kesungguhan ...”

“Kehidupan ini menjadi lebih membahagiakan saat kita tidak lagi hidup untuk memperbaiki kesalahan, Tapi untuk melakukan yang benar pada setiap kesempatan ... ”

(Mario Teguh)

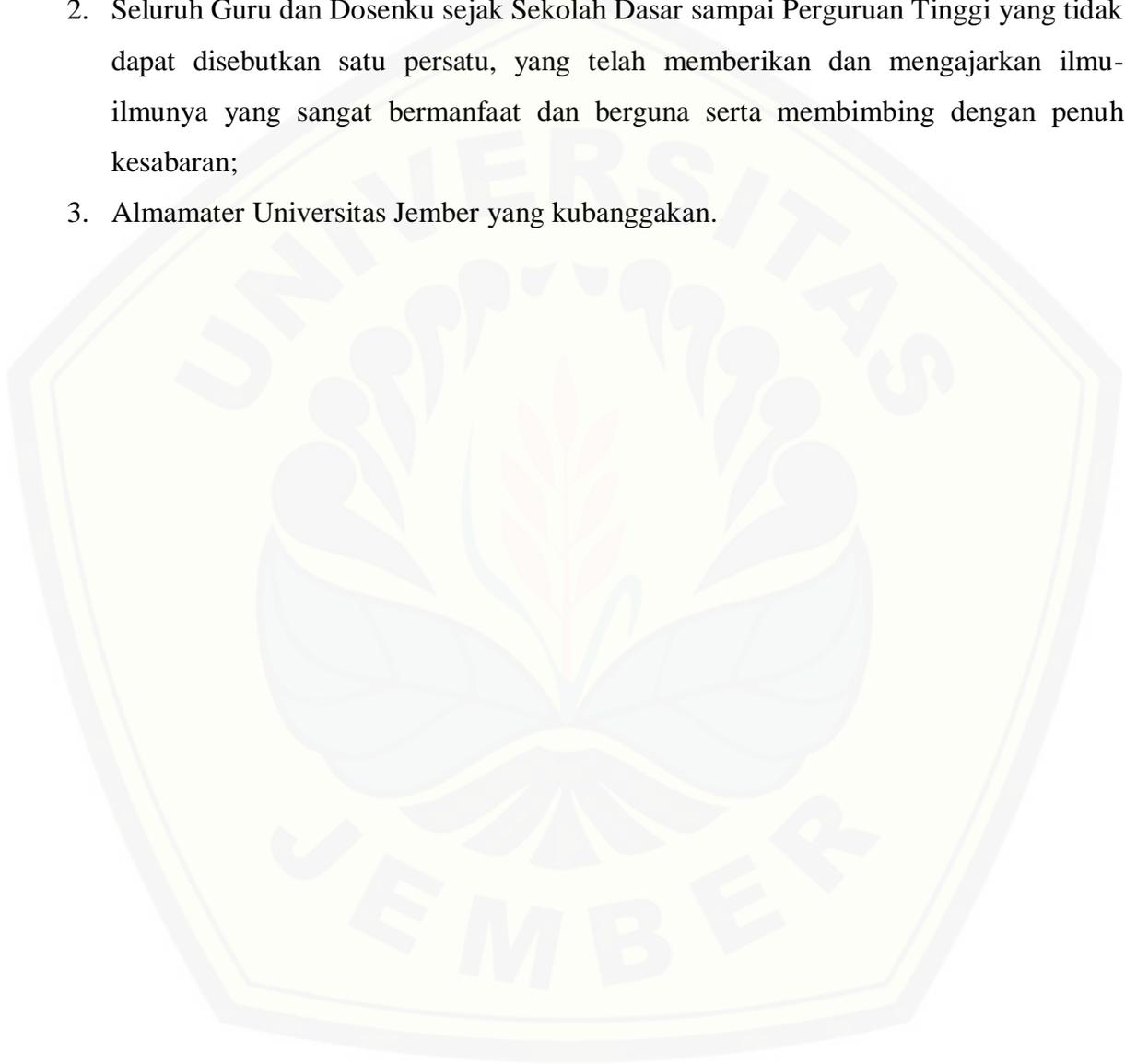


* Dikutip dari twitter Mario Teguh : @MTLovenHoney diakses tanggal 6 Desember 2018

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Kedua orang tuaku atas untaian do'a, curahan kasih sayang, segala perhatian dan dukungan yang telah diberikan dengan tulus ikhlas;
2. Seluruh Guru dan Dosenku sejak Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan dan mengajarkan ilmu-ilmunya yang sangat bermanfaat dan berguna serta membimbing dengan penuh kesabaran;
3. Almamater Universitas Jember yang kubanggakan.



PERSYARATAN GELAR

**PENGAWASAN TERHADAP PENGELOLAAN ASET DESA OLEH
PEMERINTAH DESA BERDASARKAN KETENTUAN PASAL 76
UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
Pada Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Jember

EFRIZAL DEWANGGA
NIM : 130710101016

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2019**

PERSETUJUAN

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL 22 JANUARI 2019**

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama,

ANTIKOWATI, S.H., M.H.
NIP : 196112021988022001

Dosen Pembantu Anggota,

IWAN RACHMAD S., S.H., M.H.
NIP : 197004101998021001

PENGESAHAN

**PENGAWASAN TERHADAP PENGELOLAAN ASET DESA OLEH
PEMERINTAH DESA BERDASARKAN KETENTUAN PASAL 76
UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**

Oleh :

EFRIZAL DEWANGGA
NIM : 130710101016

Dosen Pembimbing Utama,

Dosen Pembimbing Anggota,

ANTIKOWATI, S.H., M.H.
NIP : 196112021988022001

IWAN RACHMAD S., S.H., M.H.
NIP : 197004101998021001

Mengesahkan,
Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi
Fakultas Hukum Universitas Jember
Dekan,

Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.
NIP : 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 17

Bulan : Januari

Tahun : 2019

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum

Universitas Jember,

PANITIA PENGUJI

Ketua,

Sekretaris,

IDA BAGUS OKA ANA, S.H.,M.M.

NIP : 196011221989021001

Dra. TUTIK PATMIATI, M.H.

NIP : 196105051989022001

ANGGOTA PANITIA PENGUJI :

1. **ANTIKOWATI, S.H., M.H.** : (.....)
NIP : 196112021988022001

2. **IWAN RACHMAD SOETIJONO, S.H.,M.H.** : (.....)
NIP : 197004101998021001

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Efrizal Dewangga

NIM : 130710101016

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya tulis dengan judul : **Pengawasan Terhadap Pengelolaan Aset Desa oleh Pemerintah Desa Berdasarkan Ketentuan Pasal 76 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa**; adalah hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Penulis bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta saya bersedia mendapatkan sanksi akademik apabila ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 17 Januari 2019
Yang menyatakan,



EFRIZAL DEWANGGA
NIM : 130710101016

UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah, segala puja dan puji syukur penulis ucapkan atas Kehadirat Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa dan Pengasih Lagi Maha Penyayang yang senantiasa melimpahkan berkat dan kasih-Nya dan tidak pernah meninggalkanku, karena berkat dan kasih-Nya terus mengalir sepanjang hari serta membuat semua indah pada waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : **Pengawasan Terhadap Pengelolaan Aset Desa oleh Pemerintah Desa Berdasarkan Ketentuan Pasal 76 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa**. Penulisan skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember serta mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penulis pada kesempatan ini mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam penulisan ini, antara lain :

1. Ibu Antikowati, S.H., M.H., sebagai dosen pembimbing utama skripsi yang dengan penuh perhatian, kesabaran, tulus dan ikhlas memberikan arahan, nasehat, serta bimbingan selama penulisan skripsi ini di tengah-tengah kesibukan beliau ;
2. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H., sebagai dosen pembimbing anggota pembimbing skripsi yang telah banyak memberikan masukan dan arahan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan ;
3. Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M., selaku Ketua Panitia Penguji skripsi ;
4. Ibu Dra. Tutik Patmiati, M.H., selaku Sekretaris Panitia Penguji skripsi ;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Ibu Dr. Dyah Ochtorina, S.H., M.Hum, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H., Bapak Dr. Aries Hariyanto, S.H., M.H, selaku Wakil Dekan I, II dan III Fakultas Hukum Universitas Jember ;
6. Bapak dan Ibu dosen, civitas akademika, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala ilmu dan pengetahuan untuk bekal hidupku ;
7. Orang tuaku, saudara-saudaraku, semua keluarga dan kerabat atas do'a, serta dukungan yang telah diberikan ;
8. Teman-temanku yang tak bisa aku sebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan dan bantuan baik moril dan spirituil ;

9. Semua pihak dan rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuannya dalam penyusunan skripsi ini.

Sangat disadari bahwa pada skripsi ini, masih banyak ditemukan kekurangan dan kelemahan akibat keterbatasan kemampuan serta pengetahuan penulis. Oleh karena itu, perlu adanya kritik dan saran yang membangun dari para pembaca demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis mengharapkan, mudah-mudahan skripsi ini minimal dapat menambah khasanah referensi serta bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jember, 17 Januari 2019

(Efrizal Dewangga)

RINGKASAN

Dengan disahkannya kebijakan terbaru Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, kedudukan dan kewenangan desa didasarkan atas prinsip otonomi yang mengarahkan pada bentuk kemandirian desa dalam mengelola penyelenggaraan desa. Desa mendapatkan penghormatan secara utuh oleh supra desa sebagai entitas hukum, yang diberikan kewenangan untuk mengambil kebijakan dalam skala lokalitas. Meski begitu, dengan adanya kemandirian desa dalam kewenangan dan kedudukannya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa berimplikasi pada potensi penyalahgunaan pengelolaan aset desa. Aset desa merupakan sumber pendapatan desa yang digunakan dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa. Pentingnya sistem pengawasan pemerintahan desa merupakan salah satu upaya membentuk tata kelola pemerintahan desa yang baik.

Dalam penulisan skripsi ini akan membahas mengenai sistem pengawasan pengelolaan aset desa oleh pemerintahan desa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta proses sanksi yang diberikan ketika terjadi penyalahgunaan aset desa. Metode yang digunakan yaitu metode hukum yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual dengan bahan hukum primer serta sekunder.

Dari kajian tersebut penulis beresimpulan bahwa pengawasan terhadap pengelolaan aset desa dilakukan dengan melaksanakan transparansi dan akuntabilitas melalui laporan pertanggungjawaban desa yang disampaikan kepada Bupati melalui Camat. Selain itu dilakukan laporan pertanggungjawaban kepala desa yang disampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Proses dan mekanisme tersebut sebagai bahan evaluasi dan pengawasan oleh Bupati khususnya pemerintah daerah setempat sebagai bentuk pengawasan ekseternal dan BPD sebagai *check and balance* pengawasan internal desa. Adapun jika terdapat penyalahgunaan aset desa maka yang bersangkutan dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Dalam hal sanksi administratif tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian serta termasuk sebagai perbuatan tindak pidana korupsi.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut disarankan untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan desa melalui pendidikan, pelatihan dan penyuluhan bagi Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan Desa agar tercipta pengelolaan aset desa yang transparan dan akuntabel sebagaimana tercantum dalam Pasal 112 Ayat (3) huruf b UU No.6 tahun 2014 tentang Desa. Kedua, meningkatkan peran BPD, yaitu sebagai pelaksana *check and balance* untuk menjamin akuntabilitas kinerja kepala desa. Untuk itu, agar posisi BPD dapat menjadi mitra sejajar pemerintah desa, maka BPD bersama dengan kepala desa memusyawarahkan tugas dan kewajiban penyelenggaraan pemerintahan desa (RPJM Desa, APB Desa, Perdes, Kinerja Pemerintah Desa) maupun usulan yang bersifat strategis (Aset Desa, Kerjasama Desa, dan lain sebagainya). Disisi lain BPD juga harus bisa menjaga koordinasi dengan seluruh lapisan masyarakat.

DAFTAR ISI

	Hal.
Halaman Sampul Depan.....	I
Halaman Sampul Dalam	ii
Halaman Motto	iii
Halaman Persembahan	iv
Halaman Persyaratan Gelar	v
Halaman Persetujuan	vi
Halaman Pengesahan	vii
Halaman Penetapan Panitia Penguji	viii
Halaman Pernyataan	ix
Halaman Ucapan Terima Kasih	x
Halaman Ringkasan	xii
Halaman Daftar Isi	xiii
Halaman Lampiran	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.4 Metode Penelitian	6
1.4.1 Tipe Penelitian	6
1.4.2 Pendekatan Masalah	7
1.4.3 Bahan Hukum	7
1.4.4 Analisis Bahan Hukum	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Desa dan Pemerintahan Desa	11
2.1.1 Pengertian Desa	11
2.1.2 Pengertian Pemerintahan Desa	12
2.1.3 Otonomi Desa	15
2.2 Kepala Desa Sebagai Unsur Pemerintahan Desa	20

2.2.1	Pengertian Kepala Desa	20
2.2.2	Tugas dan Kewenangan Kepala Desa	24
2.3	Badan Permusyawaratan Desa Sebagai Unsur Pemerintahan Desa	26
2.3.1	Pengertian Badan Permusyawaratan Desa	26
2.3.2	Tugas dan Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa.....	27
2.4	Pengelolaan Keuangan Desa	28
2.4.1	Pengertian Pengelolaan Keuangan Desa	28
2.4.2	Sumber-Sumber Keuangan Desa	28
2.4.3	Mekanisme Pengelolaan Keuangan Desa	29
2.5	Aset Tanah Kas Desa	30
2.5.1	Pengertian Aset Tanah Kas Desa	30
2.5.2	Penggunaan Aset Tanah Kas Desa	32
2.6	Pengertian dan Bentuk-bentuk Pengawasan	33
2.6.1	Pengertian Pengawasan	33
2.6.2	Bentuk-bentuk Pengawasan	35
BAB III	PEMBAHASAN.....	38
3.1	Pengawasan Terhadap Pengelolaan Aset Desa Oleh Kepala Desa	38
3.2	Tanggung Jawab Kepala Desa Apabila Terjadi Pelanggaran Dalam Pengelolaan Aset Desa	54
BAB IV	PENUTUP	66
4.1	Kesimpulan	66
4.2	Saran-saran	67
DAFTAR PUSTAKA		

LAMPIRAN

Lampiran : Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Negara Indonesia dibagi dalam beberapa daerah otonom ataupun daerah yang bersifat administratif. Konstitusi Indonesia mengandung asas dan cita-cita desentralisasi dan dekonsentrasi yaitu penyelenggaraan pemerintah daerah dalam asas dekonsentrasi dianggap sebagai pelengkap saja dalam asas desentralisasi. Selain itu Dalam ketentuan Pasal 1 angka 43 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan mengenai pengertian desa. 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.

Desa merupakan dasar menuju *self governing community* yaitu suatu komunitas yang mengatur diri sendiri. Dengan pemahaman desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan kondisi sosial dan budaya setempat, maka posisi desa memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi, desa yang sangat kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.¹

Desa merupakan sebuah institusi legal formal dalam pemerintahan nasional. Hal itu tergambar dengan adanya kewenangan penuh bagi desa untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri (otonomi desa). Kewenangan

¹ Akbar Kurnia Wahyudi, *Desa dan Pemerintahan Desa*, Bandung, Citra Pressindo, 2010, hlm.9

tersebut telah diatur oleh negara dalam beberapa runtutan konstitusi secara hukum. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dijelaskan bahwa desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri. Dalam ketentuan Pasal 371 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa :

1. Dalam daerah kabupaten/kota dapat dibentuk desa.
2. Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai desa.

Untuk penyelenggaraan pemerintahan, suatu desa dipimpin oleh seorang kepala desa sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 200 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa, dimana perangkat desa tersebut terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Kepala desa sebagaimana dimaksud dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan peraturan daerah yang berpedoman kepada peraturan pemerintah. Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Pemerintah desa merupakan ujung tombak penyelenggara negara, karena kepala desa merupakan bagian dari kekuasaan pemerintah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat. Seorang kepala desa juga sebagai penyelenggara pengurusan rumah tangga desa dan penyelenggaraan pemerintahan desa, sehingga ia wajib untuk melindungi, membela, meningkatkan kesejahteraan dan pengetahuan serta kehidupan penduduk desa. Kepala desa adalah pemimpin di desa, sekaligus sebagai penyelenggara dan penanggung jawab utama pemerintahannya, pembangunan dan kemasyarakatan. Kepala desa juga yang bertanggungjawab dalam menumbuhkan dan mengembangkan swadaya gotong royong masyarakat. Untuk itu, penting

kiranya bahwa sebuah desa harus dipimpin oleh kepala desa yang baik berdasarkan pilihan rakyatnya.

Sebagian besar masyarakat Indonesia masih tinggal di desa. Tolak ukur tingkat kesejahteraan masyarakat yang baik adalah apabila kesejahteraan masyarakat desa dapat terpenuhi dengan baik, yaitu orang-orangnya dalam keadaan makmur, sehat dan damai serta sebagai kewajiban pemerintah desa dalam menyediakan kepentingan masyarakat supaya kebutuhan terpenuhi. Adanya kesatuan sosial, memberikan keamanan dan keselamatan terhadap kesejahteraan desa. Pemerintah mulai melakukan langkah-langkah positif dengan menempatkan pembangunan desa sebagai salah satu fokus utama mereka.

Peran utama pemerintahan desa terdapat pada pemerintah desa, dalam hal ini kepala desa serta perangkat desa. Apabila pemerintah desa mumpuni dalam melaksanakan *Good Governance* tentu itu juga akan melancarkan pembangunan desa. Namun sebaliknya, apabila pemerintah desa lemah dan kurang cakap, maka pembangunan desa tidak dapat berjalan maksimal. Poin penting ini harus menjadi perhatian serius bersama, terlebih lagi *stakeholder* di desa agar apa yang dicita-citakan dapat terwujud secara efektif dan efisien. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah kelembagaan pemerintahan desa. Struktur dalam pemerintahan desa yang sesuai dengan undang-undang harus menjadi pegangan awal dalam proses pemerintahan desa. Struktur yang benar dalam kelembagaan akan memuluskan jalannya pemerintahan desa. Apabila proses pemerintahan desa baik, maka hasil dari proses implementasi akan baik pula, utamanya dalam pembangunan desa. Indikator pemerintahan desa yang baik salah satu diantaranya adalah penggunaan dan pengelolaan aset desa. Aset desa yang dimaksud adalah tanah kas desa. Indikator baik dalam hal ini adalah sejauh mana penggunaan tanah kas desa itu dilakukan sesuai dengan aturan hukum.²

Penggunaan aset tanah kas desa secara illegal atau tidak sesuai dengan perundang-undangan saat ini banyak terjadi di berbagai daerah. Contoh tanah kas desa yang disewakan kepada pihak ketiga tanpa memenuhi syarat dan prosedur, yang dilakukan oleh kepala desa selama menjalankan tugas dan jabatannya. Kepala desa sering mendapatkan hambatan yang cukup serius di

² Sadu Wasistiono, *Prospek Pengembangan Desa*, Lembaga Kajian Manajemen Pemerintah Daerah, Jakarta, Fokus Media, 2006, hlm. 19.

akhir jabatannya akibat penyalahgunaan tanah kas desa. Masalahnya, kepala desa dengan sengaja menjual tanah kas desa kepada pihak ketiga diakhir jabatannya yang seharusnya sudah tidak berhak untuk mengelola tanah kas desa tersebut.

Dari kasus yang muncul tentang tanah kas desa, maka sesuai aturan baru Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dinyatakan bahwa tanah kas desa menjadi aset desa. Aset sama artinya dengan kekayaan. Aset desa berarti kekayaan yang dimiliki oleh desa. Dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) didefinisikan bahwa aset desa sebagai 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.³ Desa perlu mengenali aset-aset yang ada untuk mewujudkan desa mandiri, artinya, desa dapat memanfaatkan dan mendayagunakan segala aset yang dimilikinya untuk kesejahteraan warga. Menurut Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa “Aset desa dapat berupa tanah kas desa, tanah ulayat, pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik desa, mata air milik desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik desa”

Desa perlu memberdayakan segala aset desa yang dimiliki untuk kesejahteraan warga, karena fungsi tanah kas desa sebagai sumber pendapatan dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Hal ini menunjukkan, bahwa dengan adanya tanah kas desa yang mempunyai hasil yang cukup baik, maka diharapkan dari hasil tanah kas desa tersebut dapat dipergunakan untuk membiayai segala urusan pemerintahan desa, terutama pembiayaan urusan administrasi pemerintah desa tersebut akan dapat memberikan ketertiban dan keberhasilan dalam pemerintahan desa, dan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Disamping itu, dari hasil tanah kas desa diharapkan dapat membiayai pembangunan desa, mendorong, menggerakkan, dan meningkatkan swadaya gotong royong masyarakat dalam pembangunan desa, karena dengan adanya tanah kas desa

³ *Ibid*, hlm 25.

diharapkan kepada masyarakat desa untuk menyumbangkan tenaga dan pikirannya dalam usaha melaksanakan pembangunan yang ada di desanya. Gotong royong tersebut dapat berupa kerja sama dalam mengerjakan tanah kas desa, maupun bergotong royong untuk pembangunan desanya.

Sesuai aturan yang baru di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 77 dijelaskan bahwa tanah kas desa yang seharusnya menjadi aset desa dan dikelola oleh desa untuk kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, efektifitas, akuntabilitas, kepastian nilai ekonomi, dan untuk kesejahteraan taraf hidup masyarakat desa serta meningkatkan pendapatan desa. Pedoman penggunaan tanah kas desa masih banyak yang mengacu pada aturan lama yaitu Peraturan Menteri dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Kekayaan Desa yang menjelaskan bahwa tanah kas desa dikelola oleh kepala desa beserta perangkat desa sebagai fasilitas selama menjabat sebab saat itu pemerintah belum menetapkan penghasilan tetap bagi kepala desa dan perangkatnya. Tanah kas desa mempunyai fungsi yang sangat penting bagi kesejahteraan rakyat, oleh karena itu tanah kas desa harus dilindungi dan mempunyai kepastian hukum agar tidak disalahgunakan. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, penulis tertarik untuk mengkaji secara lebih mendalam mengenai hal-hal tersebut dan memformulasikan dalam suatu penulisan hukum dengan judul : **“Pengawasan Terhadap Pengelolaan Aset Desa Oleh Pemerintah Desa Berdasarkan Ketentuan Pasal 76 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis mencoba mengidentifikasi beberapa permasalahan yang relevan, antara lain sebagai berikut :

1. Bagaimanakah sistem pengawasan pengelolaan aset desa oleh pemerintah desa ?
2. Bagaimana bila terjadi pelanggaran dalam pengelolaan aset desa oleh pemerintah desa ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Memahami dan mengetahui pengawasan terhadap pengelolaan aset desa oleh kepala desa berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
2. Memahami dan mengetahui tanggung jawab kepala desa apabila terjadi pelanggaran dalam pengelolaan aset desa.

1.4 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam penelitian harus dipergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut sebagai pedoman dalam rangka mengadakan penelitian termasuk analisis terhadap data hasil penelitian. Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit. Sehingga penggunaan metode penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini dapat digunakan untuk menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Metode yang tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran secara berurutan dalam usaha mencapai pengkajian. Adapun metode yang digunakan sebagai berikut :

1.4.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah Yuridis Normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.⁴

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2016, hlm.194

1.4.2 Pendekatan Masalah

Di dalam suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, penulis mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan 2 (dua) macam pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual yang diuraikan sebagai berikut :

1. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

Pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.⁵ Pendekatan ini diperlukan untuk menganalisis permasalahan pada rumusan masalah kedua terkait konsep pengaturan pembatalan peraturan daerah yang sesuai dengan asas otonomi daerah.

2. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.⁶

1.4.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu :

1.4.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang

⁵ *Ibid*, hlm.138.

⁶ *Ibid*, hlm. 93.

undangan dan putusan–putusan hakim. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer yang akan dipergunakan dalam mengkaji setiap permasalahan dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ;
3. Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Kekayaan Desa.

1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah juga seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Keberadaan bahan-bahan hukum sekunder, secara formal tidak sebagai hukum positif.⁷ Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan kritik para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograp-monograp, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet..

1.4.3.3 Bahan Non Hukum

Sebagai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa, internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.⁸

⁷ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.165.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Opcit*, hlm. 164.

1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;
- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.⁹

Langkah-langkah ini sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskripsi, mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum. Ilmu hukum sebagai ilmu terapan, menerapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum. Oleh karena itu, langkah-langkah tersebut dapat diterapkan baik terhadap penelitian untuk kebutuhan praktis maupun yang untuk kajian akademis

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm.171

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Desa dan Pemerintahan Desa

2.1.1 Pengertian Desa

Negara republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut azas dekonsentrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Indonesia dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi lagi dalam daerah yang lebih kecil dan daerah–daerah lain yang bersifat otonom (*streek en locate rechtglemeenschaap*).¹⁰ Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah, oleh sebab itu di daerah pun pemerintahan akan bersendikan atas pemusyawaratan.

Menurut Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain disebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan ketentuan undang-undang. Suatu desa merupakan persekutuan teritorial serta dalam kenyataannya merupakan suatu tempat tinggal (*woonkom*) dengan pedukuhan-pedukuhan (kelompok dari beberapa rumah yang berdiri sendiri).

Berdasarkan pemahaman tersebut, maka desa mempunyai potensi besar dan sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena kuat dan mantapnya desa (termasuk pemerintahan dan kelembagaan masyarakat) akan mempengaruhi secara signifikan pada perwujudan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan

¹⁰ Soerojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Azas Azas Hukum Adat*, Bandung, Alumni, 1979, hlm.109

beberapa hal tersebut di atas, perlu kiranya didukung oleh kebijakan desa yang memadai karena pada dasarnya peraturan tersebut belum lengkap dan dirasakan sangat dibutuhkan bagi arah perkembangan dan kemajuan desa tersebut di masa yang akan datang. Dengan demikian, desa atau sebutan lain harus dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki hak dan kekuasaan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya untuk menuju kesejahteraan.

Desa pada jaman kerajaan mendapatkan tugas-tugas khusus yaitu perdikan, pekuncen, mijen atau pesantren. Suatu desa dibentuk atas adanya prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usul desa dan persyaratan yang sesuai dengan kondisi budaya masyarakat setempat. Pengertian desa atau yang disebut dengan nama lain menurut ketentuan Pasal 1 angka 12 dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

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.¹¹

Berdasarkan pengertian desa dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, dapat dijabarkan beberapa unsur dari desa adalah :

1. Kesatuan Masyarakat Hukum

Berdasarkan pengertian desa dalam ketentuan Pasal 1 angka 43 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa sebuah desa harus dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai hak dan kekuasaan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya untuk mencapai kesejahteraan. Hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat tersebut disebut dengan otonomi desa. Dalam pembentukan desa yang sesuai dengan peraturan atau perundang-undangan yang berlaku, maka juga perlu berpedoman pada tata desa yang memungkinkan kelancaran perkembangan desa yang selaras, serasi dan

¹¹ Ketentuan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

terpadu sesuai dengan tata pemerintahan desa, tata masyarakat dan tata ruang fisik desa guna mempertahankan keseimbangan lingkungan yang lestari dan asri. Masyarakat sebagai bentuk pergaulan hidup bermacam-macam ragamnya, menurut C.S.T Kansil dapat meliputi :¹²

- 1) Berdasarkan hubungan yang diciptakan oleh para anggotanya :
 - a) Masyarakat *paguyuban (geimen chaft)*, jika hubungan tersebut bersifat kepribadian dan menimbulkan ikatan bathin, misalnya rumah tangga
 - b) Masyarakat *patembayan (gesslchaft)*, jika hubungan tersebut bersifat tidak kepribadian dan bertujuan untuk mencapai keuntungan kebendaan, misalnya firma, persekutuan Komanditer, Perseroan Terbatas, dan sebagainya.
- 2) Berdasarkan sifat pembentukannya :
 - a) Masyarakat yang teratur oleh karena sengaja diatur untuk tujuan tertentu, misalnya perkumpulan olah raga
 - b) Masyarakat yang teratur tetapi terjadi dengan sendirinya oleh karena orang-orang yang bersangkutan mempunyai kepentingan bersama, misalnya penonton pertandingan bola
 - c) Masyarakat yang tidak teratur, misalnya para pembaca suatu surat kabar
- 3) Berdasarkan hubungan kekeluargaan, rumah tangga, sanak saudara, suku, bangsa dan lain-lain
- 4) Berdasarkan perikehidupan atau kebudayaan
 - a) Masyarakat primitif dan modern
 - b) Masyarakat desa dan mesyarakat kota
 - c) Masyarakat teritorial, yang anggota-anggotanya bertempat tinggal dalam satu daerah
 - d) Masyarakat genealogis yang anggota-anggotanya mempunyai pertalian darah (seketurunan)
 - e) Masyarakat *Territorial-Genealogis* yang anggota-anggotanya bertempat tinggal dalam satu daerah dan mereka adalah seketurunan.

2.1.2 Pengertian Pemerintahan Desa

Pemerintahan desa merupakan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa dan atau kelurahan. Berdasarkan uraian tersebut di atas, tentang penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan desa, mempunyai makna bahwa : Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak dapat terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan desa merupakan unit

¹² C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Balai Pustaka, 1992, hml.5-6

terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat serta tonggak strategis untuk keberhasilan semua program pembangunan.¹³ Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah berupa keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati.

Terkait dengan hal tersebut, menurut pendapat H.A.W Widjaja tugas pemerintah desa adalah :

“Menyelenggarakan rumah tangga sendiri, disamping itu ia dapat juga dibebani tugas-tugas pembantuan yang diberikan oleh instansi vertikal (garis menegak) atau daerah otonom atasan. Desa adalah daerah otonom asli berdasarkan hukum adat berkembang dari rakyat sendiri menurut perkembangan sejarah yang dibebani oleh instansi atasan dengan tugas-tugas pembantuan.”¹⁴

Pemerintahan desa dalam melaksanakan tugasnya bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa sedangkan BPD terdiri dari pemuka-pemuka masyarakat yang terpilih. Pemerintah desa juga merupakan pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat. Sedangkan dari segi pengembangan peran serta masyarakat maka pemerintah desa selaku pembina, pengayom dan pelayanan kepada masyarakat sangat berperan dalam menunjang mudahnya masyarakat digerakkan untuk berpartisipasi. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, setiap desa diberikan wewenang sebagai berikut :

- a) Kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal usul desa
- b) Kewenangan yang oleh perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah atau pemerintah pusat

¹³ Dadang Juliantara, *Pembaruan Desa ; Bertumpu Pada Yang Terbawah*, Yogyakarta, Pustaka Yogyakarta, 2003, hlm.81

¹⁴ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2003, hlm.72

- c) Tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah propinsi atau pemerintah Kabupaten.

Kewenangan suatu desa yang sudah ada berdasarkan asal usul desa merupakan kewenangan yang dimiliki oleh suatu desa berdasarkan atas adat istiadat yang berlaku di desa tersebut. Misalnya di beberapa daerah di Indonesia, selain kepala desa pendapat sesepuh desa dan alim ulama perlu diperhatikan oleh warga desa tersebut. Kewenangan suatu desa berdasarkan asal usul desa yang satu berbeda dengan desa yang lainnya dan mempunyai ciri khas sesuai dengan adat istiadat desa tersebut.

Selanjutnya mengenai kewenangan yang oleh perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah atau pemerintah pusat, menjadi salah satu kewenangan dari pemerintah desa dalam rangka usaha menyukseskan program-program pembangunan yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah atau pusat. Pada dasarnya tugas-tugas pemerintah daerah atau pusat dapat terealisasi dengan baik jika didukung oleh pemerintahan di bawahnya dalam hal ini oleh pemerintah desa.

Mengenai tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah propinsi atau pemerintah Kabupaten, pada prinsipnya hampir sama dengan pernyataan ke dua, namun dalam hal ini lebih dipertegas dan diperinci lagi keberadaannya dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam rangka ikut menyukseskan program pembangunan yang telah dicanangkan oleh pemerintah pusat. Sehubungan dengan adanya pelaksanaan kewenangan tersebut, kedudukan dan peranan perangkat pemerintah desa menjadi penentu di dalam keberhasilan melakukan program pembangunan yang telah dicanangkan. Dalam rangka usaha menciptakan pemerintah desa sebagai pengatur tertib pemerintahan dan pembangunan di desa perlu diciptakan perangkat pemerintah desa yang berkemampuan cukup, berwibawa, dan dinamis disertai dengan suatu tata administrasi yang sempurna dan memenuhi tuntutan dan perkembangan jaman.

2.1.3 Otonomi Desa

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa : Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) disebutkan bahwa : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, Kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam salah satu isi penjelasan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 itu dikatakan bahwa : “Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locate rechtsgemeenschappen*) atau daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.”

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kekuasaan Daerah menurut ketentuan Pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterahkan masyarakat.

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat lepas dari hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara kesatuan. Sedangkan prinsip Otonomi Daerah di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam penjelasan umumnya adalah : Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya

dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan yang ditetapkan dalam undang-undang.¹⁵

Terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, Siswanto Sunarno menyebutkan bahwa :¹⁶

“Ide otonomi daerah bermula dari akibat kesalahan di masa lalu, baik secara struktural maupun kultural, yang imbasnya sampai uga pada persoalan fundamental kenegaraan kita, misalnya muncul fenomena baru untuk memisahkan diri, meraih otonomi seluas-luasnya, atau memilih merdeka. Berbagai tuntutan dan harapan tersebut, entah yang bersifat alami ataupun bermuatan politis, luas ataupun terbatas, dilatari oleh berbagai persoalan yang amat kompleks. Muncul sejumlah protes dan pertanyaan kritis berkisar pada masalah ketidakadilan sosial, dominasi pusat, ketimpangan pembangunan, kesenjangan perekonomian antar daerah, pembagian penerimaan negara dan daerah yang tidak berimbang, juga masalah marginalisasi potensi dan putra daerah.”

Dari fenomena berkembangnya masalah tersebut, akhirnya muncul sebuah konklusi bahwa tatanan pemerintahan dan kenegaraan selalu sentralistik dan tidak menghidupkan desentralisasi dan otonomi daerah yang luas dan adil, sehingga harus diubah dan diganti. Untuk menata pemecahan masalah tersebut telah lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana telah direvisi oleh ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang berjiwakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Secara prinsipil terdapat 2 (dua) hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak dan wewenang untuk manajemen daerah dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam manajemen daerah. Pada hakikatnya sebelum suatu daerah menyelenggarakan otonomi daerah, aspek terpenting dari hal tersebut adalah menyangkut adanya pelimpahan wewenang yang dikenal dengan peristilahan desentralisasi. Dengan kata lain desentralisasi merupakan pelimpahan sebagian

¹⁵ Ali Faried, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, 2005, hlm.27

¹⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.45

kewenangan dari pemerintah pusat kepada pihak lainnya untuk dilaksanakan. Desentralisasi secara prinsipal di Indonesia dalam bentuk desentralisasi perundangan (*regeling*) dan pemerintahan (*Bestuur*). Desentralisasi tersebut diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Paradigma baru tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan luas kepada daerah, bahkan dari kewenangan yang ada tersebut terdapat kewenangan wajib yang merupakan bagian dari tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam pemenuhan kebutuhan rakyat (*public goods*). Kesemuanya itu dilaksanakan secara demokratis, transparan, egaliter, yang berarti menempatkan prioritas keragaman daerah sebagai manifestasi Bhinneka Tunggal Ika. Dengan demikian, maka segala sesuatu yang menyangkut program yang bersifat massal, *uniform*, dan sentralistis. Disamping itu, daerah menjadi titik sentral awal gagasan perencanaan berbagai kegiatan pemerintahan. Otonomi daerah juga merupakan sarana kebijaksanaan yang secara politik ditempuh dalam rangka memenuhi keutuhan “Negara dan Bangsa”, karena dengan otonomi daerah akan kembali memperkuat ikatan semangat kebangsaan serta persatuan dan kesatuan diantara segenap warga negara Indonesia, tak terkecuali dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa.

Otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di

muka pengadilan.¹⁷ Sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, maka desa dapat melakukan perbuatan hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggung jawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah memberikan keluangan dan kesempatan bagi desa dalam memberdayakan masyarakat desa dan desa. Masyarakat desa dapat mewujudkan masyarakat yang mandiri (otonomi desa) sebagai otonomi asli. Undang Undang tersebut menunjuk 3 (tiga) pola otonomi, yaitu Otonomi Propinsi sebagai otonomi terbatas, Otonomi Kabupaten atau Kota sebagai otonomi luas dan desa sebagai otonomi asli. Desa yang otonom akan memberikan ruang gerak yang luas pada perencanaan pembangunan yang merupakan kebutuhan nyata masyarakat dan tidak banyak terbebani oleh program-program kerja dari berbagai instansi dan pemerintah. Keberadaan desa merupakan bagian tak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk memperkuat pelaksanaan otonomi desa diharapkan kepada Pemerintah Kabupaten agar secara intensif dan terpadu mengupayakan beberapa kebijaksanaan sebagai berikut :¹⁸

- a) Memberikan akses dan kesempatan kepada desa untuk menggali potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya untuk dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan desa tanpa mengabaikan fungsi kelestarian, konservasi, dan pembangunan yang berkelanjutan.
- b) Memprogramkan pemberian bantuan kepada desa sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c) Memfasilitasi upaya peningkatan kapasitas pemerintahan, lembaga-lembaga kemasyarakatan serta komponen-komponen masyarakat

¹⁷ *Ibid*, hlm.165

¹⁸ <http://eprints.uny.ac.id/8543/3/BAB%20%20-%2008401241005.pdf>, diakses tanggal 2 September 2018.

lainnya di desa melalui pembinaan dan pengawasan, pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi.

Dengan adanya otonomi daerah memberikan suatu harapan bagi terciptanya dan terlaksananya keadilan, demokratisasi dan transparansi kehidupan di sektor publik. Hal tersebut merupakan suatu lompatan jauh bagi tertatanya masyarakat sipil yang dicita-citakan. Kebijakan Otonomi Daerah melalui Undang Undang tentang pemerintahan daerah telah memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah. Hal tersebut ditempuh dalam rangka mengembalikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula menciptakan cara berpemerintahan yang baik (*good governance*).

Paradigma baru tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan luas kepada daerah, bahkan dari kewenangan yang ada tersebut terdapat kewenangan wajib yang merupakan bagian dari tanggung jawab Pemerintah daerah dalam pemenuhan kebutuhan rakyat (*public goods*). Kesemuanya itu dilaksanakan secara demokratis, transparan, egaliter, yang berarti menempatkan prioritas keragaman daerah sebagai manifestasi Bhinneka Tunggal Ika. Dengan demikian, maka segala sesuatu yang menyangkut program yang bersifat massal, *uniform*, dan sentralistis. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di Pengadilan. Kepala Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian untuk kepentingan desa. Pemerintahan Desa merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat serta tonggak strategis untuk keberhasilan semua program. Karena itu, upaya untuk memperkuat desa (Pemerintahan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan) merupakan langkah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat sebagai wujud dan tujuan pelaksanaan otonomi daerah.

2.2 Kepala Desa Sebagai Unsur Pemerintahan Desa

2.2.1 Pengertian Kepala Desa

Tugas seorang Kepala Desa sangatlah luas dan konkret. Beliau benar-benar diibaratkan sebagai seorang “presiden desa” dimana ia langsung melayani kebutuhan masyarakat desanya dan membantu terselenggaranya tugas pemerintahan negara di desanya.¹⁹ Kepala Desa dalam suatu pemerintahan desa kedudukannya adalah sebagai pucuk pimpinan dalam hal menyelenggarakan urusan pemerintahan di seluruh wilayah desa tersebut dan bertanggungjawab atas jalannya pemerintahan desa. Oleh karena itu pemerintah desa tersebut merupakan suatu organisasi, maka sudah barang tentu organisasi tersebut mempunyai seorang ketua atau pimpinan, yang mana dalam hal ini disebut dengan Kepala Desa.

Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa dan kepala desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu. Sedangkan untuk desa di luar genealogis yaitu desa yang bersifat administratif adalah desa yang dibentuk karena pemekaran desa atau transmigrasi, alasan lain seperti warganya yang pluralistik, majemuk atau heterogen, maka otonomi desa erupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat.

Pada peraturan sebelumnya pasal 206 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Desa menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup urusan umum;

- 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

¹⁹ Dadang Juliantara, *Op. Cit.*, hlm.45.

- d) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa

Namun dengan adanya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, Kepala Desa dalam menjalankan tugasnya diwajibkan bermusyawarah dengan teman-temannya yang ikut duduk dalam pemerintahan desa, bahkan dalam banyak hal ia bermusyawarah dalam rapat desa dengan para warga desanya yang berhak untuk ikut bermusyawarah dalam hal-hal tertentu. Demikian pula halnya dengan pembentukan peraturan desa memerlukan musyawarah antara Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai bentuk hukum tertulis desa.

Hukum substantif atau hukum materiil berisikan hubungan antara subjek hukum, hak, dan kewajibannya serta peristiwa hukum. Hukum tertulis terutama mencakup peraturan perundang-undangan. Bagi desa, semua peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional juga berlaku secara yuridis formal di wilayah pedesaan, artinya landasan berlakunya bersifat yuridis formal. Secara tradisional, seorang Kepala Desa sekaligus sebagai seorang pemuka agama. Kepala Rakyat bertugas memelihara hidup hukum di dalam persekutuan, menjaga supaya hukum tersebut berjalan dengan selayaknya.²⁰

Seorang Kepala Desa dalam menjalankan tugasnya selalu bermusyawarah dengan perangkat desa yang ikut duduk dalam pemerintahan desa, bahkan dalam banyak hal ia bermusyawarah dalam rapat desa dengan para warga desanya yang berhak untuk ikut bermusyawarah dalam hal-hal tertentu. Demikian pula halnya dengan pembentukan peraturan desa dimana pembentukannya memerlukan adanya musyawarah antara Kepala Desa dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai bentuk hukum tertulis desa. Secara tradisional, seorang Kepala Desa sekaligus sebagai seorang pemuka agama. Kepala Rakyat bertugas memelihara hidup hukum di dalam persekutuan, menjaga supaya hukum tersebut berjalan dengan selayaknya.

Seorang Kepala Desa merupakan penyelenggara urusan rumah tangga dan penyelenggara pemerintahan desa dimana ia wajib untuk melindungi, membela, meningkatkan kesejahteraan dan pengetahuan serta kehidupan

²⁰ Akbar Kurnia Wahyudi, *Op. Cit.*, hlm. 9.

penduduk desa. Ia mempunyai kedudukan sebagai wakil desa sebagai badan hukum, tetapi dalam melaksanakan tugasnya terutama dalam urusan yang penting ia sedapat mungkin meminta pertimbangan dari anggota pamong desa yang lainnya. Dalam mengambil keputusan yang bertalian dengan hajat hidup penduduk desa, Kepala Desa meminta pendapat dan mengadakan musyawarah dengan penduduk desa.

Sifat Kepemimpinan merupakan serangkaian ciri atau perangai tertentu yang menjamin keberhasilan pada setiap situasi yang dihadapi seseorang sebagai pemimpin. Seorang pemimpin akan berhasil apabila ia mempunyai sifat-sifat, ciri-ciri atau perangai tersebut dimana dapat dijadikan pedoman untuk mengembangkan kepemimpinan. Dalam membicarakan masalah kepemimpinan sebenarnya tidak lepas dari membicarakan masyarakat itu sendiri. Maksudnya adalah bahwa kepemimpinan merupakan hal yang sudah terdapat di dalam masyarakat itu sejak terbentuk untuk pertama kali. Oleh karena itu, kita tidak dapat memahami soal kepemimpinan itu tanpa memahaminya sebagai gejala yang hidup dalam masyarakat itu sendiri.

Sifat kepemimpinan Kepala Desa adalah sangat erat hubungannya dengan sifat, corak, serta suasana masyarakat dalam badan-badan persekutuan hukum tersebut. Persekutuan hidup tidak bersifat badan kekuasaan, seperti halnya kotapraja. Persekutuan hukum bukan merupakan persekutuan kekuasaan. Kehidupan dan penghidupan masyarakat dalam persekutuan hukum tersebut bersifat kekeluargaan ; Badan Persekutuan Hukum tersebut merupakan kesatuan hidup bersama dari segolongan manusia yang satu sama lain saling mengenal sejak waktu kanak-kanak hingga menjadi dewasa dan tua.

Alam aliran pemikiran tradisional Indonesia, persekutuan hukum tersebut adalah Kepala Rakyat atau kepala Desa dan bapak masyarakat. Ia mengetuai persekutuan sebagai ketua suatu keluarga yang besar. Kepala Desa bertugas memelihara kehidupan hukum di dalam persekutuan, menjaga agar supaya hukum tersebut dapat berjalan dengan selayaknya. Secara tradisional, kedudukan dan peranan Kepala masyarakat hukum adat adalah sama dengan kepala adat, oleh karena kepala adat adalah kepala masyarakat hukum adat.

Kewajiban Kepala Desa dalam menyelenggarakan hukum adat tersebut adalah sepenuhnya memperhatikan adanya perubahan-perubahan, pertumbuhan-pertumbuhan adat, memperhatikan lahirnya kebutuhan-kebutuhan baru, adanya perubahan-perubahan keadaan, timbulnya perasaan-perasaan hukum baru berhubungan dengan kebutuhan hukum baru tersebut. Jadi, di bawah pimpinan serta pengawasan kepala desa, hukum adat akan dapat tumbuh dan terus berkembang.

Di kalangan masyarakat Jawa, seorang Kepala Desa yang dianggap sebagai pemimpin dianggap adil apabila dia dapat menjaga harmonisasi dan pola interaksi sosial yang merupakan inti proses sosial. Masyarakat akan merasa puas, apabila terwujud bersatunya warga masyarakat dengan pemimpin (*manunggaling kawwulo lan gusti*), artinya pemimpin dapat menyerasikan diri dengan perkembangan masyarakat. Disamping itu, juga diharapkan seorang penguasa mempunyai keberanian, bijaksana, adil dan menjunjung kebenaran, berperasaan halus dan berperikemanusiaan. Dari seorang pemimpin juga diharapkan tidak menyimpang dari Keputusan yang pernah diberikannya (*Sabda pendita ratu*). Mengingat tugas dan kewajiban Kepala Desa yang sangat berat, maka sangat diperlukan persyaratan tertentu untuk menjadi Kepala Desa, selain sebagaimana yang ditentukan dalam perundang-undangan. Persyaratan tersebut adalah adanya kemampuan dalam menjalankan kepemimpinan yang diembannya dan sebagai individu dia harus mempunyai banyak kelebihan.

Kepemimpinan Kepala Desa pada dasarnya berwujud bagaimana Kepala Desa dapat mengkoordinir seluruh kepentingan masyarakat desa dalam setiap pengambilan keputusan. Kepala Desa menyadari bahwa pekerjaan tersebut bukanlah tanggung jawab Kepala Desa saja, sehingga melimpahkan kewenangannya kepada semua tingkat pimpinan sampai ke tingkat bawah sekalipun seperti kepala dusun dan lainnya. Kepala Desa akan berhasil apabila dalam kepemimpinannya memperhatikan suara masyarakat yang dipimpin secara demokratis yaitu mencerminkan prinsip keterbukaan, bertanggungjawab dalam mengambil keputusan didasarkan kepada hasil kesepakatan untuk kepentingan masyarakat desa yang dipimpinnya.²¹

²¹⁾ Maryunani. 2002. *Alokasi Dana Desa*. Brawijaya University Press : PT Danar Wijaya, hlm.72.

Sebagaimana falsafah yang disebutkan Ki Hadjar Dewantara : *Ing Ngarso Ing Tulodo, Ing Madya Mangun Karso, Tut Wuri Handayani*. *Ing Ngarso Ing Tulodo* dalam artian seorang pemimpin di muka harus memiliki idealisme yang kuat, serta dia harus mampu dan dapat menjelaskan cita-citanya tersebut kepada rakyatnya dengan jelas dan bertanggung jawab, oleh karena itu dia harus mampu untuk menentukan suatu tujuan bagi masyarakat yang dipimpinnya., *Ing Madya Mangun Karso* dalam artian seorang pemimpin di tengah-tengah harus mampu untuk mengikuti kehendak dari masyarakatnya serta selalu dapat mengamati jalannya masyarakat. *Tut Wuri Handayani* hendaknya seorang pemimpin yang baik dapat menjadi teladan atau panutan bagi masyarakatnya. Dengan demikian, diharapkan agar dapat dirumuskan perasaan-perasaan serta keinginan-keinginan masyarakat dan juga menimbulkan keinginan masyarakat untuk memperbaiki keadaan yang kurang menguntungkan

2.2.2 Tugas dan Kewenangan Kepala Desa

Dalam ketentuan Pasal 26 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Kepala Desa berwenang :

- a) Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b) Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
- c) Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
- d) Menetapkan Peraturan Desa;
- e) Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f) Membina kehidupan masyarakat Desa;
- g) Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
- h) Mengembangkan sumber pendapatan Desa;

- i) Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- j) Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
- k) Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- l) Mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
- m) Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- n) Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Kepala Desa berhak :

- a) Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
- b) Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
- c) Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
- d) Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
- e) Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Kepala Desa berkewajiban :

- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- c) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- d) Menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
- e) Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- f) Melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;

- g) Menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
- h) Menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
- i) Mengelola Keuangan dan Aset Desa;
- j) Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
- k) Menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
- l) Mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
- m) Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- n) Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
- o) Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p) Memberikan informasi kepada masyarakat Desa

2.3 Badan Permusyawaratan Desa Sebagai Unsur Pemerintahan Desa

2.3.1 Pengertian Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) pada dasarnya berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Dalam ketentuan Pasal 55 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 disebutkan bahwa : Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa, dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.. Ketentuan lebih lanjut tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) disebutkan dalam Pasal 56 bahwa :

- 1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara deokrasi.
- 2) Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji.
- 3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut

Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD tersebut terdiri dari Ketua Rukun Warga, Pemangku Adat, Golongan Profesi, Pemuka Agama, dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat diangkat atau diusulkan kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan jumlah gasal, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang, dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan Keuangan Desa.

2.3.2 Tugas dan Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Dalam ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi :

- a) Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c) Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa

Dalam ketentuan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan pula bahwa : Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji. Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Dalam ketentuan Pasal 61 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan lebih lanjut tentang tugas BPD bahwa Badan Permusyawaratan Desa berhak :

- a) Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;

- b) Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- c) Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak dapat terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat serta tonggak strategis untuk keberhasilan semua program pembangunan.

2.4 Pengelolaan Keuangan Desa

2.4.1 Pengertian Pengelolaan Keuangan Desa

Ketentuan tentang mekanisme dan tata cara pengelolaan keuangan desa diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lebih lanjut pengelolaan keuangan desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Ketentuan Pasal 1 angka 5 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa menyebutkan bahwa 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. Selanjutnya pengelolaan keuangan desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggung jawaban keuangan desa.

2.4.2 Sumber-Sumber Keuangan Desa

Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa), bantuan pemerintah dan bantuan pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari APBD.

Penyelenggaraan urusan pemerintah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa.

Sumber pendapatan desa terdiri atas :

1. Pendapatan asli desa, antara lain terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa (seperti tanah kas desa, pasar desa, bangunan desa), hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong
2. Bagi hasil pajak daerah kabupaten/kota
3. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah
4. Bantuan keuangan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan;
5. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.
6. Pinjaman desa

APB Desa terdiri atas bagian pendapatan desa, belanja desa dan pembiayaan. rancangan apb desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. Kepala desa bersama BPD menetapkan APB Desa setiap tahun dengan peraturan desa.

2.4.3 Mekanisme Pengelolaan Keuangan Desa

Sistem pengelolaan alokasi dana desa yang dilakukan oleh pemerintah desa termasuk di dalamnya mekanisme penghimpunan dan pertanggung jawaban. Dalam hal ini pendanaan mengikuti fungsi pemerintah yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintah. Kemandirian desa merupakan cita-cita ideal jangka panjang desentralisasi dan otonomi desa. Untuk menuju cita-cita ideal itu ada sejumlah tujuan antara yang hendak dibawa oleh desentralisasi desa, yaitu

1. Mendekatkan perencanaan pembangunan ke masyarakat;
2. Memperbaiki pelayanan publik dan pemerataan pembangunan;
3. Menciptakan efisiensi pembiayaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan lokal;
4. Mendongkrak kesejahteraan perangkat desa;
5. Menggairahkan ekonomi lokal dan penghidupan masyarakat desa;
6. Memberikan kepercayaan, tanggungjawab dan tantangan bagi desa untuk membangkitkan prakarsa dan potensi desa;

7. Menempa kapasitas desa dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan;
8. Membuka arena pembelajaran yang sangat berharga bagi pemerintah desa, Badan Perwakilan Desa dan masyarakat; dan
9. Merangsang tumbuhnya partisipasi masyarakat lokal

2.5 Aset Tanah Kas Desa

2.5.1 Pengertian Aset Tanah Kas Desa

Tanah kas desa adalah tanah tanah yang dikelola oleh pamong desa aktif untuk mendanai pembangunan infrastruktur atau keperluan desa. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa Pasal 4, 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 Tanah milik adat dapat digolongkan menjadi 2 (dua) macam, yaitu :²²

- a. Tanah milik desa adat, misalnya desa sebagai persekutuan hukum membeli tanah dan pasar, balai desa, dan dari pengelolaan itu hasilnya merupakan kekayaan desa, misalnya berasal dari pajak, sewa tempat, dan lain sebagainya.
- b. Tanah *bengkok* yaitu tanah atau lahan yang adat miliki sendiri untuk kepala atau perangkat desa sebagai kompensasi gaji atas jabatan dan pekerjaan yang dilakukan

Tanah *bengkok* dalam sistem agraria di Pulau Jawa adalah lahan garapan milik desa, tanah *bengkok* tidak dapat diperjual-belikan tanpa persetujuan seluruh warga desa namun boleh disewakan oleh mereka yang diberi hak untuk mengelolanya Kepala desa mempunyai hak dan kewajiban atas keluarganya²³. Kewajiban memelihara dan memberikan penghidupan yang layak menjadi dasar

²² <https://dasrilradjab.wordpress.com/2013/05/22/aspek-hukum-tanah-kas-desa-tdk-dalam-sistem-uupa-dan-peranannya-dalam-penyelenggaraan-pemerintahan-desa-di-kabupaten-daerah-tingkat-ii-batang-hari-propinsi-jambi/> diakses pada tanggal 9 September 2018.

²³ <https://m.solopos.com/2015/04/10/Gagasan-remunerasi-pengganti-tanah-bengkok-592285/> diakses pada tanggal 20 September 2018.

kepala desa dan perangkat desa untuk bekerja. Maka atas dasar tersebut, kepala desa dan perangkat desa bukan hanya sebagai pekerja sukarela yang bekerja untuk melayani masyarakat desa, tetapi ada kewajiban dan haknya untuk memenuhi kehidupan yang layak bagi keluarganya.

Berangkat dari hal tersebut pemberian tanah *bengkok* hadir untuk memberikan solusi atas persoalan diatas sebagai kompensasi gaji atas kerja kepala desa dan perangkat desa. Pada zaman lampau, hal tersebut juga telah terjadi, namun dengan istilah yang lain yakni dengan istilah sawah carik dan sawah kelungguhan. Sawah carik dan sawah lungguhan juga diperuntukan sebagai kompensasi gaji yang diperoleh kepala adat dan perangkatnya. Kepala persekutuan atau pembesar desa lain mempunyai hak atas tanah pertanian yang diberikan oleh persekutuan untuk memelihara keluarganya (tanah *bengkok*). Ia mempunyai hak atas penghasilan tanah itu. Ia mempunyai hak mengenyam hasil tanah itu karena jabatannya. Hal ini lazimnya disebut hak seorang pejabat atas sebidang tanah pemerintah kolonial dahulu menamakan hak ini "*Ambtelijk profitrecht*".²⁴

Didalam proses terjadinya hubungan sosiologis masyarakat, berawal dari tinggalnya masyarakat mendiami suatu tempat yang berbatasan, sehingga hal tersebut membuat suatu wilayah perkumpulan bagi mereka dan memanfaatkan tanah yang berada dalam wilayahnya secara bersama-sama dalam mengolah hak ulayat dan hak tertentu lainnya seperti digunakan sebagai pekuburan dan untuk memperoleh hasil bumi dari tanah yang berada dalam wilayah mereka sendiri yang dinikmati secara bersama-sama. Jenis dari tanah *bengkok* beraneka ragam, dapat berupa tanah persawahan, tanah kering atau tanah tegalan maupun berupa tambak atau kolam ikan. Pengelolaan atau penguasaan atas tanah *bengkok* akan berakhir ketika Pejabat atau pamong yang menjabat telah selesai masa tugasnya dan akan di serahkan kembali kepada desa yang kemudian akan di serahkan

²⁴ Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1978, hal 106.

kembali kepada pemangku jabatan yang baru, dengan demikian tanah *bengkok* mempunyai unsur-unsur sebagai berikut :²⁵

- a. Tanah tersebut merupakan tanah desa atau lazim disebut tanah hak ulayat. Tanah tersebut diberikan kepada warga desa yang menjabat sebagai pamong desa.
- b. Pemberian tanah tersebut hanya sementara waktu, selama yang bersangkutan menjadi sebagai pamong desa. Maksud pemberian tanah tersebut untuk menghidupi diri dan keluarganya.

2.5.2 Penggunaan Aset Tanah Kas Desa

Penggunaan aset tanah kas desa secara ilegal atau tidak sesuai dengan perundang-undangan saat ini banyak terjadi diberbagai daerah. Contoh tanah kas desa yang disewakan kepada pihak ketiga tanpa memenuhi syarat dan prosedur yang telah ditentukan. Dalam proses perizinan pemanfaatan tanah kas desa, tidak terlepas dari perizinan pemanfaatan tanah pada umumnya. Sebelum diberikan izin pemanfaatan tanah kas desa dilakukan kajian melalui proses izin peruntukan penggunaan tanah (IPPT) yang disesuaikan dengan keluasan dan peruntukannya. Kajian IPPT tersebut meliputi 5 aspek yaitu aspek tata ruang, aspek penguasaan tanah, aspek ekonomi, aspek sosial, dan aspek lingkungan. Mekanisme atau prosedur pemanfaatan tanah kas desa :

1. Pemohon mengajukan permohonan kepada kepala desa disertai kelengkapan administrasi (surat permohonan ke kepala desa, proposal, fotocopy KTP).
2. Kepala desa dan BPD membahas permohonan
3. Apabila permohonan diterima, kepala desa mengajukan permohonan ke Bupati melalui Camat dilampiri Keputusan Kepala Desa, Keputusan BPD direkomendasi Camat (Cap Asli / Cap / Basah)

Sebelum ada Izin Pemanfaatan Tanah Kas Desa (IPPT) dari Bupati dan izin pemanfaatan tanah kas desa dari Gubernur maka tidak diperbolehkan dilakukan kegiatan pembangunan fisik apapun terhadap lokasi tersebut.

²⁵ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-hak atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm 72.

Tujuan pengadaan tanah kas desa adalah sebagai berikut :²⁶

1. Tanah kas desa dapat memberikan sumber pendapatan dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Hal ini menunjukkan, bahwa dengan adanya tanah kas desa yang mempunyai hasil yang cukup baik, maka diharapkan dari hasil Tanah Kas Desa tersebut dapat dipergunakan untuk membiayai segala urusan pemerintahan desa, terutama pembiayaan urusan administrasi pemerintah desa tersebut akan dapat memberikan ketertiban dan keberhasilan dalam pemerintahan desa, dan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Disamping itu dari hasil tanah kas desa diharapkan dapat membiayai pembangunan desa.
2. Mendorong, menggerakkan dan meningkatkan swadaya gotong royong masyarakat dalam pembangunan desa, karena dengan adanya tanah kas desa diharapkan kepada masyarakat desa untuk menyumbangkan tenaga dan pikirannya dalam usaha melaksanakan pembangunan yang ada di desanya. Gotong royong tersebut dapat berupa kerja sama dalam mengerjakan tanah kas desa, maupun bergotong royong untuk pembangunan desanya.

2.6 Pengertian dan Bentuk-Bentuk Pengawasan

2.6.1 Pengertian Pengawasan

Dari sejumlah fungsi manajemen, pengawasan merupakan salah satu fungsi yang sangat penting dalam pencapaian tujuan manajemen itu sendiri. Fungsi manajemen lainnya seperti perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila fungsi pengawasan ini tidak dilakukan dengan baik. Demikian pula halnya dengan fungsi evaluasi terhadap pencapaian tujuan manajemen akan berhasil baik apabila fungsi pengawasan telah dilakukan dengan baik. Dalam kehidupan sehari-hari baik kalangan masyarakat maupun di lingkungan perusahaan swasta maupun pemerintahan makna pengawasan ini agaknya tidak terlalu sulit untuk dipahami. Akan tetapi untuk memberi batasan tentang pengawasan ini masih sulit untuk diberikan.

²⁶ *Ibid.*, hlm.75.

Bagi para ahli manajemen, tidak mudah untuk memberikan definisi tentang pengawasan, karena masing-masing memberikan definisi tersendiri sesuai dengan bidang yang di pelajari oleh ahli tersebut. Berikut ini Penulis akan mengambil beberapa pendapat dari beberapa sarjana :

Dalam kamus bahasa Indonesia istilah pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi.²⁷ Menurut ICW bahwa Pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan/kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah di tetapkan”.²⁸ Jika memperhatikan lebih jauh, yang menjadi pokok permasalahan dari pengawasan yang dimaksud adalah, suatu rencana yang telah di gariskan terlebih dahulu apakah sudah di laksanakan sesuai dengan rencana semula dan apakah tujuannya telah tercapai.

Sebagai bahan perbandingan berikut penulis kutip beberapa pendapat para sarjana di bawah ini terkait pengertian pengawasan antara lain, menurut Prayudi: “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.²⁹ Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.³⁰ Menurut M. Manullang mengatakan bahwa : “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”³¹ Dilain pihak menurut Sarwoto yang dikutip oleh Sujamto memberikan batasan : Pengawasan

²⁷ Sujanto, *Beberapa Pengertian Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1986, hlm 2.

²⁸ Herman Bonai, *Pentingnya Pengawasan DPRD Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah*, USU, Medan, 2009, hlm.27 (Artikel tidak dipublikasikan).

²⁹ Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 80

³⁰ Saiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, 2004, hlm.127.

³¹ M. Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm.18

adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki.³² Menurut pendapat yang dikemukakan Harold Koonz, sebagaimana dikutip oleh John Salinderho mengatakan bahwa pengawasan adalah : Pengukuran dan pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pengawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan-tindakan untuk memperbaiki penyimpangan-penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana.³³

Akan tetapi kalau di terjemahkan begitu saja istilah *controlling* dari bahasa Inggris, maka pengertiannya lebih luas dari pengawasan yaitu dapat diartikan sebagai pengendalian, padahal kedua istilah ini berbeda karena dalam pengendalian terdapat unsur korektif. Istilah pengendalian berasal dari kata kendali yang berarti mengekang atau ada yang mengendalikan. Jadi berbeda dengan istilah pengawasan, produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada objek yang di kendalikan.

2.6.2 Bentuk-Bentuk Pengawasan

Saiful Anwar menyebutkan bahwa berdasarkan bentuknya pengawasan dapat dibedakan sebagai berikut :³⁴

- 1) Pengawasan internal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara organisatoris/struktural termasuk dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri. Misalnya pengawasan yang dilakukan pejabat atasan terhadap bawahannya sendiri.
- 2) Pengawasan eksternal dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya, pengawasan keuangan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

³² *Ibid.*, hlm.19.

³³ Jhon Salindeho, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hlm.39

³⁴ Saiful Anwar, *Op.Cit*, hlm.127

Penyelenggaraan pengawasan dapat dilakukan berdasarkan jenis-jenis pengawasan yaitu :

- 1) Pengawasan dari segi waktunya
- 2) Pengawasan dari segi sifatnya.

Pengawasan ditinjau dari segi waktunya dibagi dalam dua kategori yaitu sebagai berikut :³⁵

- 1) Pengawasan apriori atau pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang lebih tinggi terhadap keputusan-keputusan dari aparatur yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan administrasi negara atau peraturan lainnya dengan cara pengesahan terhadap ketetapan atau peraturan tersebut. Apabila ketetapan atau peraturan tersebut belum disahkan maka ketetapan atau peraturan tersebut belum mempunyai kekuatan hukum.
- 2) Pengawasan aposteriori atau pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang lebih tinggi terhadap keputusan aparatur pemerintah yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan setelah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah atau sudah terjadinya tindakan pemerintah. Tindakan dalam pengawasan represif dapat berakibat pencabutan apabila ketetapan pemerintah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam keadaan yang mendesak tindakan dapat dilakukan dengan cara menanggihkan ketetapan yang telah dikeluarkan sebelum dilakukan pencabutan.

Pengawasan terhadap aparatur pemerintah apabila dilihat dari segi sifat pengawasan itu, terhadap objek yang diawasi dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu :³⁶⁾

- 1) Pengawasan dari segi hukum (*rechtmatigheidscontrole*) misalnya adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan peradilan pada prinsipnya hanya menitik beratkan pada segi legalitas. Contoh hakim Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas menilai sah tidaknya suatu ketetapan pemerintah. Selain itu tugas hakim adalah memberikan perlindungan (*law protection*) bagi rakyat dalam hubungan hukum yang ada di antara negara/pemerintah dengan warga masyarakat.
- 2) Pengawasan dari segi kemanfaatan (*doelmatigheidscontrole*) yaitu pengawasan teknis administratif intern dalam lingkungan pemerintah sendiri (*built in control*) selain bersifat legalitas juga

³⁵ *Ibid*, hlm.128

³⁶ *Ibid*, hlm.129

lebih menitik beratkan pada segi penilaian kemanfaatan dari tindakan yang bersangkutan.

M. Manullang mengatakan bahwa tujuan utama diadakannya pengawasan adalah, mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Sedangkan tujuan pengawasan menurut Sukarno. K adalah sebagai berikut :³⁷

- a) Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan
- b) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas-asas yang telah diinstruksikan.
- c) Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan dalam bekerja.
- d) Untuk mengetahui segala sesuatu apakah berjalan dengan efisien
- e) Untuk mencari jalan keluar, bila ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan ke arah perbaikan.

Masalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pemerintah antar satu instansi dengan instansi lainnya dipengaruhi oleh jenis dan sifat pekerjaan, dalam arti jarak antara unit kerja yang diawasi dengan jumlah tugas/aktivitas hendaknya Tujuan utama diadakannya pengawasan adalah mengusahakan agar apa yang direncanakan itu menjadi kenyataan. Pelimpahan tugas pengawasan harus dibarengi dengan tanggung jawab yang dipikulkan kepundak si penerima tugas tersebut, dalam arti tanggung jawab itu adalah keharusan dilaksanakan tugas sebaik-baiknya sebagai suatu kewajiban, sehingga hak untuk melakukan suatu tindakan jangan disalahgunakan.

³⁷ Sukarno K. *Dasar-Dasar Manajemen*, Miswar, Jakarta, 1992, hlm.105

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang ada, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengawasan terhadap pengelolaan aset desa dilakukan oleh pemerintah desa dengan melaksanakan transparansi dan akuntabilitas pemerintahan melalui laporan pertanggungjawaban desa yang disampaikan kepada Bupati setempat (sebagai bentuk pengawasan eksternal) melalui Camat. Adapun mengenai mekanisme bentuk pengawasan internal dilakukan dengan laporan pertanggungjawaban kepala desa yang disampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Proses dan mekanisme tersebut sebagai bahan evaluasi dan pengawasan oleh Bupati khususnya pemerintah daerah setempat sebagai bentuk pengawasan ekseternal dan BPD sebagai *check and balance* pemerintahan internal desa dan juga sebagai dasar pembinaan serta fungsi pengawasan kinerja kepala desa. Hal itu sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
2. Perbuatan penyalahgunaan keuangan desa seperti penyalahgunaan Aset Desa merupakan perbuatan yang dilarang dilakukan oleh perangkat desa. Apabila dilakukan, maka yang bersangkutan dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Dalam hal sanksi administratif tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian. Selain itu, perbuatan tersebut juga merupakan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang di dalamnya ada ancaman

pidana bagi orang yang menyalahgunakan wewenangnya yang berakibat dapat merugikan keuangan negara

4.2 Saran-Saran

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada yang telah dikemukakan diatas, maka dapat saya berikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Meningkatkan kapasitas pemerintahan desa melalui pendidikan, pelatihan dan penyuluhan bagi Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan Desa (tercantum dalam Pasal 112 Ayat (3) huruf b UU No.6 tahun 2014 tentang Desa). Peran BPD inilah yang disebut sebagai pelaksana *check and balance* untuk menjamin akuntabilitas kinerja kepala desa. Untuk itu, agar posisi BPD dapat menjadi mitra sejajar pemerintah desa, maka BPD bersama dengan kepala desa memusyawarahkan tugas dan kewajiban penyelenggaraan pemerintahan desa (RPJM Desa, APB Desa, Perdes, Kinerja Pemerintah Desa) maupun usulan yang bersifat strategis (Aset Desa, Kerjasama Desa, dan lain sebagainya). Disisi lain BPD juga harus bisa menjaga koordinasi dengan seluruh lapisan masyarakat. Sebagai kanal (penyambung) aspirasi masyarakat tersebut, BPD harus mampu memantik masyarakat untuk dapat ikut serta berpartisipasi secara aktif, mengawal jalannya pemerintahan desa dan setiap pengambilan keputusan di forum-forum musyawarah desa demi kemajuan demokrasi desa.
2. Sebagai upaya menjamin akuntabilitas kepala desa, harus dimulai sejak proses pemilihan. Proses pemilihan yang demokratis dan efisien akan menepis keraguan publik tentang kemampuan kepala desa untuk memerankan peran-peran pemerintahan. Pasca kepala desa terpilih, penting untuk meningkatkan kapasitas kepala desa khususnya di aspek teknokratis-manajerial.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Abdurrahman. 1978. *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembangunan di Indonesia*. Bandung : Alumni.
- Anwar, Saiful. 2004. *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*. Glora Madani Press.
- Bonai, Herman. 2009. *Pentingnya Pengawasan DPRD Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah*. Medan : USU.
- Faried, Ali. 2005. *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Juliantara, Dadang. 2003. *Pembaruan Desa: Bertumpu Pada Yang Terbawah*. Yogyakarta : Pustaka Yogyakarta.
- Mardiasmo. 2014. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : 2014.
- Maryunani. 2002. *Alokasi Dana Desa*. Brawijaya University Press : PT Danar Wijaya.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2016. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- Muluk, Khoirul. 2013. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Malang : Bayumedia Publishing.
- Prayudi. 1981. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Salindeho, Jhon. 1998. *Tata Laksana Dalam Manajemen*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Soekanto, Soerjono. 2006. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Sukarno K. 1992. *Dasar-Dasar Manajemen*. Jakarta : Miswar.
- Sujanto. 1986. *Beberapa Pengertian Bidang Pengawasan*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Sunarno, Siswanto. 2007. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika.

Wahyudi, Akbar Kurnia. 2010. *Desa dan Pemerintahan Desa*. Bandung : Citra Pressindo.

Wasistiono, Sadu. 2006. *Prospek Pengembangan Desa, Lembaga Kajian Manajemen Pemerintah Daerah*, Jakarta : Fokus Media.

Wignjodipuro, Soerojo. 1979. *Pengantar dan Azas Azas Hukum Adat*. Bandung: Alumni.

Widjaja, H.A.W. 2003. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

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

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

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa

Internet :

<https://dasrilradjab.wordpress.com/2013/05/22/aspek-hukum-tanah-kas-desa-tkd-dalam-sistem-uupa-dan-peranannya-dalam-penyelenggaraan-pemerintahan-desa-di-kabupaten-daerah-tingkat-ii-batang-hari-propinsi-jambi/> diakses pada tanggal 9 September 2018.

<http://eprints.uny.ac.id/8543/3/BAB%20%20-%20008401241005.pdf>, diakses tanggal 2 September 2018.

[http : www.Inspektorat.karanganyarkab.go.id/index.php/2-insp/35-pengawasan-dan-pengendalian-aset-desa](http://www.Inspektorat.karanganyarkab.go.id/index.php/2-insp/35-pengawasan-dan-pengendalian-aset-desa) diakses pada tanggal 7 November 2018.

<https://m.solopos.com/2015/04/10/Gagasan-remunerasi-pengganti-tanah-bengkok-592285/> diakses pada tanggal 20 September 2018.

<https://yusranlapananda.wordpress.com/2016/04/10/pengelolaan-aset-desa/> diakses pada tanggal 10 November 2018.