

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI OTONOMI DAERAH, DESA DAN ANGGARAN DESA SERTA BADAN UMUM MILIK DESA**

#### **A. Tinjauan Pustaka Mengenai Otonomi Daerah Otonomi Daerah**

Pengertian “otonomi daerah” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>1</sup>. Pengertian ini ternyata tidak berbeda dengan Pasal 1 huruf c UU No.32 Tahun 2004: “otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Pengertian itu tidak terlepas dari pengertian otonomi yang dalam konteks politik dan pemerintahan mengandung makna pemerintahan sendiri. Kata “otonomi” berasal dari kata “otonom” yang mempunyai dua pengertian. Pertama, berdiri sendiri; dengan pemerintah sendiri; dan daerah otonom. Kedua, kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri.

R.D.H.Koesomahatmadja berpendapat bahwa dengan diberikannya “hak dan kekuasaan” perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonom seperti Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka daerah tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangga daerahnya. Untuk mengurus rumah tangga daerah

---

<sup>1</sup>PusatBahasaDepartemenPendidikanNasional,*KamusBesarBahasaIndonesia*,BalaiPustaka,Jakarta,2001,hlm805

tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: Pertama, membuat produk-produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar maupun perundang-undangan lainnya. Kedua, menyelenggarakan kepentingan-kepentingan umum<sup>2</sup>.

Pengertian otonomi menurut UU No. 32 Tahun 2004 dibedakan dengan pengertian desentralisasi. Karena pada pengertian otonomi mengandung unsur “kewenangan untuk mengatur” atau dengan kata lain terkandung juga pengertian kemandirian.

Mengacu pada definisi normatif dalam UU No. 32 Tahun 2004, maka unsur otonomi daerah adalah :

- 1) Hak;
- 2) Wewenang;
- 3) Kewajiban daerah otonom.

Desentralisasi dalam Pasal 1 angka 7 UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Menurut Juli Panglima Siragih, terdapat perbedaan terhadap desentralisasi dan otonomi daerah. Karena dalam desentralisasi harus ada pendistribusian wewenang atau kekuasaan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, sedangkan otonomi daerah berarti adanya kebebasan menjalankan atau melaksanakan sesuatu oleh suatu unit politik atau bagian wilayah/teritori dalam kaitannya dengan masyarakat politik

---

<sup>2</sup>R.D.H. Koesomahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm 16

atau negara. Dengan desentralisasi maka akan berkurangnya sebagian atau seluruh wewenang pusat karena diserahkan ke daerah, sedangkan daerah yang menerima penyerahan itu bersifat otonom yaitu dapat menentukan caranya sendiri berdasarkan prakarsa sendiri secara bebas<sup>3</sup>.

Koordinasi antara pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka Pasal 2 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 mengatur bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.” Kata “dibagi atas” jelas menunjukkan antar tingkat pemerintahan itu sesungguhnya terdapat hierarki. Penerapannya adalah pemerintah Provinsi mengawasi Kabupaten/Kota dengan cara mengevaluasi peraturan daerah dan lain sebagainya<sup>4</sup>.

Salah satu kegiatan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah adalah pelayanan pada bidang administrasi kependudukan. Penyelenggaraan kewenangan dan instansi pelaksana administrasi kependudukan Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa pelayanan kependudukan dan catatan sipil itu merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan berskala Kabupaten/Kota. Yang dalam pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (2) huruf k PP No. 38

---

<sup>3</sup>Juli Panglima Siragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm 40

<sup>4</sup>Yuswanto, *Hukum Desentralisasi Keuangan*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm 34

Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Tujuan otonomi daerah, berdasarkan Pasal 2 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Prinsip otonomi daerah yang dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab, maka memberikan kewenangan yang lebih banyak kepada daerah Kabupaten/Kota yang didasarkan atas asas desentralisasi.

Kewenangan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab sebagaimana dimaksud dalam penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004 adalah:

- a) Otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang kecuali kewenangan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi daerah mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengadilan dan evaluasi.
- b) Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan serta tumbuh dan berkembang di daerah.

- c) Otonomi yang bertanggung jawab adalah merupakan perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan berkembang di daerah.

Kewenangan yang diberikan kepada daerah dengan sistem yang luas didasarkan pada satu pembagian yang berdasarkan pada tiga kriteria yaitu eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi.

Berdasarkan Pasal 11 UU No. 32 tahun 2004 disebutkan:

- 1) Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.
- 2) Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar pemerintahan. Daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.
- 3) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.
- 4) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah.

Dengan sistem otonomi luas, UU No. 32 Tahun 2004 menentukan apa yang menjadi kewenangan pusat, kewenangan provinsi, dan kewenangan

daerah yang diatur dalam Pasal 14 UU tersebut yang diterjemahkan kembali dalam PP No. 38 Tahun 2007. Ditingkatan daerah sesuai Pasal 12 PP No. 38 Tahun 2007, dijelaskan bahwa:

- 1) Urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah sebagaimana dinyatakan dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini ditetapkan dalam peraturan daerah selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini.
- 2) Urusan pemerintahan wajib dan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar penyusunan susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah.

Dua urusan dalam Perda kewenangan daerah adalah urusan wajib dan pilihan. Berdasarkan Pasal 7 PP No. 38 Tahun 2007 yang dimaksud urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah Provinsi dan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan yang dimaksud urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Pengelolaan keuangan daerah telah mengalami berbagai macam penyempurnaan secara konstitusi dimana telah tertuang secara resmi dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dan dilengkapi dengan Undang-Undang 34 Tahun 2000. Saat ini, peraturan tersebut telah disempurnakan dalam

Undang-undang 32 dan 33 Tahun 2004. Pengertian keuangan daerah dijelaskan dalam penjelasan pasal 156 ayat (1) Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut :

*“Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.*

Sedangkan pengertian keuangan daerah menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 (yang sekarang berubah menjadi Permendagri Nomor 13 Tahun 2006) tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) adalah :

*“Semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termaksud didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah.”*

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, ruang lingkup keuangan daerah meliputi :

- 1) Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- 2) Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- 3) Penerimaan daerah;
- 4) Pengeluaran daerah;

- 5) Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
- 6) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Dalam Undang-undang pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan pendapatan lain- lain. Pembiayaan dapat bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang disumbangkan.

Dana Perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 115 Tahun 2000, bagian daerah dari PPh, baik PPh pasal 21 maupun PPh pasal 25/29 orang pribadi, ditetapkan masing-masing sebesar 20 persen dari penerimaannya. Dua puluh persen bagian daerah tersebut terdiri dari 8 persen bagian Propinsi dan 12 persen bagian Kabupaten/Kota. Pengalokasian bagian penerimaan pemerintah daerah kepada

masing- masing daerah Kabupaten/Kota diatur berdasarkan usulan gubernur dengan mempertimbangkan faktor-faktor seperti jumlah penduduk, luas wilayah, serta faktor lainnya yang relevan dalam rangka pemerataan.

Sementara itu, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2000, bagian daerah dari PBB ditetapkan 90 persen, sedangkan sisanya sebesar 10 persen yang merupakan bagian pemerintah pusat, juga seluruhnya sudah dikembalikan kepada daerah. Dari bagian daerah sebesar 90 persen tersebut, 10 persennya merupakan upah pungut, yang sebagian merupakan bagian pemerintah pusat. Sementara itu, bagian daerah dari penerimaan BPHTB berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 ditetapkan sebesar 80 persen, sedangkan sisanya 20 persen merupakan bagian pemerintah pusat. Dalam UU tersebut juga diatur mengenai besarnya bagian daerah dari penerimaan SDA minyak bumi dan gas alam (migas), yang masing-masing ditetapkan 15 persen dan 30 persen. Sementara itu, penerimaan SDA pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan, ditetapkan masing-masing sebesar 80 persen.

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang dimaksud dengan dana alokasi umum yaitu dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Pada Pasal 7 UU No. 33 Tahun 2004, besarnya DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25 persen dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.

DAU untuk daerah Propinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10 persen dan 90 persen dari DAU.

Sebagaimana pembahasan kita mengenai alokasi dana desa bahwa salah satu dari sumber pendapatan Desa adalah adanya bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota diperuntukkan bagi desa dengan jumlah paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) dan dibagi secara proporsional pada masing-masing desa yang disebut ADD.

## **B. Tinjauan Pustaka Tentang Desa**

### **1. Sejarah Desa**

Desa di Indonesia pertama kali ditemukan oleh Mr. Herman Warner Muntinghe, seorang Belanda anggota Raad van Indie pada masa penjajahan kolonial Inggris, yang merupakan pembantu Gubernur Jenderal Inggris yang berkuasa pada tahun 1811 di Indonesia. Dalam sebuah laporannya tertanggal 14 Juli 1817 kepada pemerintahnya disebutkan tentang adanya desa-desa di daerah-daerah pesisir utara Pulau Jawa. Dan dikemudian hari ditemukan juga desa-desa di kepulauan luar Jawa yang kurang lebih sama dengan desa yang ada di Jawa.

Terbentuknya suatu desa tidak terlepas dari insting manusia, yang secara naluriah ingin hidup bersama keluarga suami/istri dan anak, serta sanak keluarganya, yang kemudian lazimnya memilih suatu tempat kediaman bersama. Tempat kediaman tersebut dapat berupa suatu wilayah dengan berpindah-pindah terutama terjadi pada kawasan tertentu hutan atau areal

lahan yang masih memungkinkan keluarga tersebut berpindah-pindah. Hal ini masih dapat ditemukan pada beberapa suku asli di Sumatera seperti kubu, suku anak dalam, beberapa warga melayu asli, juga di pulau-pulau lainnya di Nusa Tenggara, Kalimantan dan Papua.

Fakta sejarah menunjukkan bahwa dari abad ke abad desa telah berkembang menjadi kesatuan hukum yang melindungi kepentingan bersama atas penduduknya dilindungi dan dikembangkan menurut ketentuan hukum adat setempat. Hukum itu memuat dua hal, yaitu: (1) hak untuk mengurus daerahnya sendiri, yang kemudian dikenal istilah “hak otonomi”, dan (2) hak memilih kepala desanya sendiri. Di masa lalu hak otonomi itu mencakup banyak aspek, seperti hukum kekerabatan, hukum waris, hukum tanah, hukum perdata, dan hukum pidana pun termasuk di dalamnya. Antara otonomi desa di Jawa, Madura, dan Bali dengan desa lain bias saja berbeda, misalnya di Sumatera Barat dikenal istilah desa ini dengan wilayah “nagari” yang mempunyai hukum adat yang berbeda dalam hal hak otonomi tersebut.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah Istilah desa dapat disebut dengan nama lain, misalnya di Sumatera Barat disebut dengan istilah nagari, di Aceh dengan istilah gampong, di Papua dan Kutai Barat, Kalimantan Timur disebut dengan istilah kampung, di Yogyakarta disebut dusun dan di Bali disebut banjar. Begitu pula segala istilah dan institusi di desa dapat disebut dengan nama lain sesuai dengan karakteristik adat istiadat desa tersebut. Hal ini merupakan salah satu pengakuan dan penghormatan Pemerintah terhadap asal usul dan adat istiadat setempat.

## 2. Pengertian Desa

Desa sebagai salah satu jenis persekutuan hukum teritorial, persekutuan hukum teritorial adalah kelompok dimana anggota-anggotanya merasa terikat satu dengan yang lainnya karena merasa dilahirkan dan menjalani kehidupan di tempat atau wilayah yang sama. Terbentuknya masyarakat hukum yang disebabkan oleh adanya rasa keterikatan orang-orang pada suatu daerah tertentu sehingga membentuk suatu masyarakat hukum. Masyarakat hukum demikian memiliki tiga bentuk, yaitu:

- a) Masyarakat Dusun (*de Dorpsgemeenschap*), masyarakat dusun diartikan sebagai himpunan orang-orang pada satu daerah kecil yang biasanya meliputi perkampungan (pedukuhan) yang berdiri dengan seluruh pemuka masyarakat serta pusat kedudukannya berada di daerah tersebut.
- b) Masyarakat Wilayah (*de Streekgemenschap*), masyarakat wilayah merupakan pengembangan dari beberapa dusun yang membentuk suatu masyarakat hukum yang lebih besar.
- c) Federasi atau Gabungan Dusun-Dusun (*de Dorpenbond*), beberapa masyarakat dusun yang saling berdampingan (bertetangga) membentuk suatu persekutuan untuk mengatur dan mengurus kepentingan secara bersama-sama seperti membuat saluran air dan lembaga peradilan bersama, berarti telah membentuk suatu gabungan dusun.

Kata “desa” sendiri berasal dari bahasa India yakni “*swadesi*” yang berarti tempat asal, tempat tinggal, negeri asal, atau tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma, serta memiliki batas yang jelas. Sesuai batasan definisi tersebut, maka di Indonesia dapat ditemui banyak kesatuan masyarakat dengan peristilahannya masing-masing seperti Dusun dan Marga bagi masyarakat Sumatera Selatan, Dati di Maluku, Nagari di Minang atau Wanua di Minahasa. Pada daerah lain masyarakat setingkat desa juga memiliki berbagai istilah dan keunikan sendiri

baik mata pencaharian maupun adat istiadatnya.

Menurut defenisi umum, desa adalah sebuah aglomerasi permukiman di wilayah perdesaan Di Indonesia, istilah desa adalah pembagian wilayah administrative di bawah Kecamatan, yang dipimpin oleh Kepala Desa. Menurut Poerwadarminta (1976) Desa adalah sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan, kampung (di luar kota) dusun atau udik (dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan dari kota). Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di mana Desa atau yang disebut dengan nama lain (selanjutnya disebut desa), adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan Desa di masa orde baru diatur melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-Undang ini bertujuan untuk menyeragamkan nama, bentuk, susunan dan kedudukan Pemerintahan Desa. Istilah Desa dalam Pasal 1 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dimaknai sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi. Pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara kesatuan Republik Indonesia.

Desa dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat luas wilayah, jumlah penduduk dan syarat-syarat lainnya. Terkait dengan kedudukannya

sebagai pemerintahan terendah di bawah kekuasaan pemerintahan kecamatan, maka keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan berdasarkan persetujuan dari kecamatan. Pada masa reformasi Pemerintahan Desa diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang diperbarui menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini berusaha mengembalikan konsep dan bentuk

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa sebagaimana harus memenuhi syarat :

- a) Jumlah penduduk;
- b) Luas wilayah;
- c) Bagian wilayah kerja;
- d) Perangkat desa; dan
- e) Sarana dan prasarana pemerintahan.

Desa seperti asal-usulnya yang secara historis belum mendapat pengakuan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979.

Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa disebutkan pengertian Desa pengertian Desa dalam Undang- undang Nomor 6 Tahun 2014 yaitu;

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.

Desa merupakan sebuah pemerintah terdepan yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan menjalankan fungsi pemerintah secara riil di lapangan. Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya, Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada. Pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit 5 (lima) tahun penyelenggaraan pemerintahan desa.

Desa yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung. Perubahan status desa menjadi kelurahan memperhatikan persyaratan:

- a) Luas wilayah;
- b) Jumlah penduduk;
- c) Prasarana dan sarana pemerintahan;
- d) Potensi ekonomi; dan
- e) Kondisi sosial budaya masyarakat.

Desa yang berubah menjadi Kelurahan, Lurah dan Perangkatnya diisi dari pegawai negeri sipil daerah mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa dan kepada desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu.

Pasal 200 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam pemerintahan daerah kabupaten atau kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.

Desa di kabupaten atau kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Dalam hal desa berubah statusnya menjadi kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan.

Pasal 202 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 , pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Urusan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a) Urusan pemerintah yang sudah ada berdasarkan hak asal- usul desa;
- b) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten atau kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c) Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan atau pemerintah kabupaten atau kota;
- d) Urusan pemerintah lainnya yang oleh peraturan perundang- undangan diserahkan kepada desa

Kedudukan Desa tercermin dalam Pasal 2 dan Pasal 5 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 yaitu sebagai berikut: “Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika”. Dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota.

### **3. Pemerintahan 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 (Undang-Undang No.32 Tahun 2004).

Desa adalah wilayah yang penduduknya saling mengenal, hidup bergotong royong, memiliki adat istiadat yang sama, dan mempunyai tata cara sendiri dalam mengatur kehidupan masyarakatnya.

Desa merupakan garda depan dari sistem pemerintahan Republik Indonesia yang keberadaannya merupakan ujung tombak dari pelaksanaan kehidupan yang demokratis di daerah. Peranan masyarakat desa sesungguhnya merupakan cermin atas sejauh mana aturan demokrasi diterapkan dalam Pemerintah Desa sekaligus merupakan ujung tombak implementasi kehidupan demokrasi bagi setiap warganya. Menurut kamus Wikipedia bahasa Indonesia Pemerintah menurut etimologi berasal dari kata “Perintah”, yang berarti suatu individu yang memiliki tugas sebagai pemberi perintah. Definisi dari Pemerintahan adalah suatu lembaga yang terdiri dari sekumpulan orang-orang yang mengatur suatu masyarakat yang memiliki cara dan strategi yang berbeda-beda dengan tujuan agar masyarakat tersebut dapat tertata dengan baik. Begitupun dengan keberadaan pemerintahan desa yang telah dikenal lama dalam tatanan pemerintahan di Indonesia bahkan jauh sebelum Indonesia merdeka.

Sementara itu dalam sistem pemerintahan Indonesia juga dikenal pemerintahan desa dimana dalam perkembangannya desa kemudian tetap dikenal dalam tata pemerintahan di Indonesia sebagai tingkat pemerintahan

yang paling bawah dan merupakan ujung tombak pemerintahan dan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu juga banyak ahli yang mengemukakan pengertian tentang desa diantaranya menurut Roucek dan Warren (dalam Arifin, 2010:78) yang mengemukakan mengenai pengertian desa yaitu desa sebagai bentuk yang diteruskan antara penduduk dengan lembaga mereka di wilayah tempat dimana mereka tinggal yakni di ladang-ladang yang berserak dan di kampung-kampung yang biasanya menjadi pusat segala aktifitas bersama masyarakat berhubungan satu sama lain, bertukar jasa, tolong-menolong atau ikut serta dalam aktifitas-aktifitas sosial”.

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Pengakuan Desa dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945 pasal 18B ayat 1 dan 2, serta dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah nomor 32 tahun 2004, di mana Desa atau yang disebut dengan nama lain (selanjutnya disebut desa), adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik

Indonesia. Hal ini kemudian ditegaskan lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 tentang Desa dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Selain itu tinjauan tentang desa juga banyak ditemukan dalam undang-undang maupun peraturan-peraturan pemerintah sebagaimana yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang memberikan penjelasan mengenai pengertian desayang dikemukakan bahwa:

Pasal 1 angka 5 disebutkan bahwa :

*“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.*

Pasal 1 angka 6 disebutkan bahwa :

*“Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.*

Pasal 1 angka 7 disebutkan bahwa :

*“Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai administrasi penyelenggara pemerintahan desa”.*

Pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur peneyelenggara pemerintahanan desa. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (hasil revisi dari Undang-

undang No. 22 Tahun 1999) pasal 202 menjelaskan pemerintah desa secara lebih rinci dan tegas yaitu bahwa pemerintah terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa, adapun yang disebut perangkat desa disini adalah Sekretaris Desa, pelaksana teknis lapangan, seperti Kepala Urusan, dan unsur kewilayahan seperti Kepala Dusun atau dengan sebutan lain.

Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui surat keterangan persetujuan dari BPD dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada Bupati dengan tembusan camat. Adapun Perangkat Desa dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Desa. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa dan Perangkat Desa berkewajiban melaksanakan koordinasi atas segala pemerintahan desa, mengadakan pengawasan, dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas masing-masing secara berjenjang. Apabila terjadi kekosongan perangkat desa, maka Kepala Desa atas persetujuan BPD mengangkat pejabat perangkat desa.

a) Tugas Kepala Desa

Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, menyatakan bahwa Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk tiga kali masa jabatan. Kepala Desa juga memiliki wewenang menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD. Kepala Desa dipilih langsung melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) oleh penduduk desa setempat.

Dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa mempunyai wewenang :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
- b. Mengajukan Rancangan Peraturan Desa;
- c. Menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
- d. Menyusun dan mengajukan Rancangan Peraturan Desa mengenai APBDesa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
- e. Membina kehidupan masyarakat desa;
- f. Membina perekonomian desa;
- g. Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- h. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- i. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

b) Adapun kewajiban Kepala Desa yaitu :

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Republik Indonesia tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi
- e. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme
- f. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa
- g. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan
- h. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik
- i. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa
- j. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa
- k. Mendamaikan perselisihan masyarakat di desa
- l. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa
- m. Membina, mengayomi, dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat
- n. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa

- o. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.
- p. Memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat.

### **C. Dana Desa**

Semenjak berlakunya Undang Undang No. 22 Tahun 1999 yang diperbaharui dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang lebih luas dalam pengelolaan daerahnya. Munculnya Undang-Undang tersebut telah merubah paradigma pembangunan dari sentralistik menjadi desentralisasi. Salah satu wujud implementasi Undang-Undang tersebut adalah bahwa pemerintah daerah telah berusaha untuk menggali berbagai potensi yang ada di daerahnya dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Demikian juga dalam penyusunan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah juga telah banyak berorientasi pada pemberdayaan Usaha Kecil dan Menengah serta masyarakat pedesaan. Hal tersebut ditandai semakin meningkatnya anggaran pembangunan yang dialokasikan untuk kegiatan pembangunan pedesaan, baik menyangkut pembangunan fisik maupun pemberdayaan masyarakat pedesaan. Salah satu bentuk kepedulian pemerintah terhadap pengembangan wilayah pedesaan

adalah adanya anggaran pembangunan secara khusus yang dicantumkan dalam Anggaran.

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk pembangunan wilayah pedesaan, yakni dalam bentuk Alokasi Dana Desa (ADD). Desa sebagai ujung tombak pemerintahan dalam hirarki susunan pemerintahan di negara Indonesia juga mengemban amanat otonomi sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah yang mulai diberlakukan semenjak Tahun 1999. Dalam upaya peningkatan peran pemerintahan desa dalam memberikan pelayanan dasar kepada masyarakat dan pemberdayaan masyarakat maka pemerintahan desa perlu didukung dana dalam melaksanakan tugas-tugasnya baik di bidang pemerintahan maupun bidang pembangunan. Desa mempunyai hak untuk memperoleh bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota. Bagian perolehan desa dari kabupaten disebut Alokasi Dana Desa (ADD) yang disalurkan melalui kas desa. Pemberian ADD merupakan wujud pemenuhan hak desa untuk menyelenggarakan otonominya agar tumbuh dan berkembang berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat itu sendiri.

Pemahaman tentang eksistensi Alokasi Dana Desa (ADD), dapat ditelusuri dari uraian pasal yang telah dikemukakan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam pasal 212 ayat (3) yang menyatakan bahwa sumber pendapatan desa terdiri dari :

- a. Pendapatan Asli Desa,
- b. Bagi Hasil Pajak Daerah & Retribusi Daerah Kabupaten/Kota,
- c. Bagian dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat & Daerah yang diterima Kabupaten/Kota
- d. Bantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota
- e. Hibah dan Sumbangan dari Pihak ketiga

Memperhatikan substansi yang terkandung dalam susunan ayat (3) di atas, dapat dimengerti bahwa terdapat hubungan keuangan antara Pemerintah Desa terhadap Pemerintah Kabupaten/Kota dalam 3 (tiga) bentuk yang meliputi

- a. Bagi Hasil Pajak & Retribusi Daerah Kabupaten/Kota
- b. Bagian dari Dana Perimbangan yang diterima oleh Kabupaten/Kota dari Pemerintah Pusat
- c. Bantuan dari Pemerintah Kabupaten/Kota

Tujuan pemberian bantuan langsung alokasi dana desa antara lain meliputi:

- a. Meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sesuai dengan kewenangannya.

- b. Meningkatkan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan secara partisipatif sesuai dengan potensi yang dimiliki.
- c. Meningkatkan pemerataan pendapatan, kesempatan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat desa serta dalam rangka pengembangan kegiatan sosial ekonomi masyarakat.
- d. Mendorong peningkatan partisipasi swadaya gotong royong masyarakat di dalam pelaksanaan bantuan alokasi dana desa.

Dalam hal Alokasi Dana Desa (ADD) telah diatur dalam beberapa peraturan tentang Alokasi Dana Desa akan tetapi masih memiliki banyak kendala dalam pelaksanaannya sebagaimana telah dijelaskan dalam latar belakang masalah.

#### **D. Badan Umum Milik Desa**

##### **1. Pengertian BUMDes**

Menurut Pasal 107 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa sumber Pendapatan Desa salah satunya adalah pendapatan asli desa, yang meliputi: 1) hasil usaha desa; 2) hasil kekayaan desa; 3) hasil swadaya dan partisipasi; 4) hasil gotong royong; dan 5) lain-lain pendapatan asli desa yang sah. Penjelasan Pasal 107 ayat (1) menyebutkan bahwa pemberdayaan potensi desa dalam meningkatkan pendapatan desa

dilakukan, antara lain, dengan pendirian Badan Usaha Milik Desa, kerja sama dengan pihak ketiga, dan kewenangan melakukan pinjaman.

Selanjutnya menurut Pasal 213 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa sebagai suatu lembaga ekonomi modal usahanya dibangun atas inisiatif masyarakat dan menganut asas mandiri. Ini berarti pemenuhan modal usaha BUMDes harus bersumber dari masyarakat. Meskipun demikian, tidak menutup kemungkinan BUMDes dapat mengajukan pinjaman modal kepada pihak luar, seperti dari Pemerintah Desa atau pihak lain, bahkan melalui pihak ketiga.

Pengertian lain tentang BUMDes terdapat dalam Pasal 1 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 Tentang Badan Usaha Milik Desa, yang menyatakan bahwa BUMDes adalah usaha desa yang dibentuk/didirikan oleh pemerintah desa yang kepemilikan modal dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat.

Selanjutnya BUMDes dalam Pasal 78 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa dinyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat dan desa, Pemerintah Desa mendirikan Badan Usaha Milik Desa (ayat 1) Pembentukan Badan Usaha Milik Desa ditetapkan dalam

Peraturan Desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan (ayat2). Bentuk Badan Usaha Milik Desa harus berbadan hukum (ayat 3).

Menurut Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (2007), Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah lembaga usaha desa yang dikelola oleh masyarakat dan pemerintahan desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa dan dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi desa.

Sebagai salah satu lembaga ekonomi yang beroperasi dipedesaan, BUMDes harus memiliki perbedaan dengan lembaga ekonomi pada umumnya. Ini dimaksudkan agar keberadaan dan kinerja BUMDes mampu memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan warga desa. Disamping itu, supaya tidak berkembang sistem usaha kapitalistis di pedesaan yang dapat mengakibatkan terganggunya nilai-nilai kehidupan bermasyarakat.

Terdapat 7 (tujuh) ciri utama yang membedakan BUMDes dengan lembaga ekonomi komersial pada umumnya yaitu:

1. Badan usaha ini dimiliki oleh desa dan dikelola secara bersama;
2. Modal usaha bersumber dari desa (51%) dan dari masyarakat (49%) melalui penyertaan modal (saham atau andil);

3. Operasionalisasinya menggunakan falsafah bisnis yang berakar dari budaya lokal (*local wisdom*);
4. Bidang usaha yang dijalankan didasarkan pada potensi dan hasil informasi pasar;
5. Keuntungan yang diperoleh ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan anggota (penyerta modal) dan masyarakat melalui kebijakan desa (*village policy*);
6. Difasilitasi oleh Pemerintah, Pemprov, Pemkab, dan Pemdes;
7. Pelaksanaan operasionalisasi dikontrol secara bersama (Pemdes, BPD, anggota).

## **2. Tujuan Pendirian BUMDes**

Empat tujuan utama pendirian BUMDes adalah:

- a. Meningkatkan perekonomian desa;
- b. Meningkatkan pendapatan asli desa;
- c. Meningkatkan pengolahan potensi desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat
- d. Menjadi tulang punggung pertumbuhan dan pemerataan ekonomi pedesaan.

Pendirian dan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah merupakan perwujudan dari pengelolaan ekonomi produktif desa yang dilakukan secara kooperatif, partisipatif, emansipatif, transparansi,

akuntabel, dan sustainable. Oleh karena itu, perlu upaya serius untuk menjadikan pengelolaan badan usaha tersebut dapat berjalan secara efektif, efisien, profesional dan mandiri.

Untuk mencapai tujuan BUMDes dilakukan dengan cara memenuhi kebutuhan (produktif dan konsumtif) masyarakat melalui pelayanan distribusi barang dan jasa yang dikelola masyarakat dan Pemdes. Pemenuhan kebutuhan ini diupayakan tidak memberatkan masyarakat, mengingat BUMDes akan menjadi usaha desa yang paling dominan dalam menggerakkan ekonomi desa. Lembaga ini juga dituntut mampu memberikan pelayanan kepada non anggota (di luar desa) dengan menempatkan harga dan pelayanan yang berlaku standar pasar. Arti terdapat mekanisme kelembagaan/tata aturan yang disepakati bersama, sehingga tidak menimbulkan distorsi ekonomi di pedesaan disebabkan usaha yang dijalankan oleh BUMDes. Dinyatakan di dalam undang-undang bahwa BUMDes dapat didirikan sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. Maksud kebutuhan dan potensi desa adalah:

- a. Kebutuhan masyarakat terutama dalam pemenuhan kebutuhan pokok;
- b. Tersedia sumber daya desa yang belum dimanfaatkan secara optimal terutama kekayaan desa dan terdapat permintaan di pasar;
- c. Tersedia sumberdaya manusia yang mampu mengelola badan usaha sebagai aset penggerak perekonomian masyarakat;

- d. Adanya unit-unit usaha yang merupakan kegiatan ekonomi warga masyarakat yang dikelola secara parsial dan kurang terakomodasi;

BUMDes merupakan wahana untuk menjalankan usaha di desa. Apa yang dimaksud dengan “usaha desa” adalah jenis usaha yang meliputi pelayanan ekonomi desa seperti antara lain:

- a. Usaha jasa keuangan, jasa angkutan darat dan air, listrik desa, dan usaha sejenis lainnya;
- b. Penyaluran sembilan bahan pokok ekonomi desa;
- c. Perdagangan hasil pertanian meliputi tanaman pangan,
- d. Perkebunan, peternakan, perikanan, dan agrobisnis;
- e. Industri dan kerajinan rakyat.

Keterlibatan pemerintah desa sebagai penyerta modal terbesar BUMDes atau sebagai pendiri bersama masyarakat diharapkan mampu memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM), yang diwujudkan dalam bentuk perlindungan (proteksi) atas intervensi yang merugikan dari pihak ketiga (baik dari dalam maupun luar desa). Demikian pula, pemerintah desa ikut berperan dalam pembentukan BUMDes sebagai badan hukum yang berpijak pada tata aturan perundangan yang berlaku, serta sesuai dengan kesepakatan yang terbangun di masyarakat desa.

Pengaturan lebih lanjut mengenai BUMDes diatur melalui Peraturan Daerah (Perda) setelah memperhatikan peraturan di atasnya. Melalui mekanisme *self help* dan *member-base*, maka BUMDes juga merupakan perwujudan partisipasi masyarakat desa secara keseluruhan, sehingga tidak menciptakan model usaha yang dihegemoni oleh kelompok tertentu ditingkat desa. Artinya, tata aturan ini terwujud dalam mekanisme kelembagaan yang solid. Penguatan kapasitas kelembagaan akan terarah pada adanya tata aturan yang mengikat seluruh anggota.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis menyimpulkan bahwa tujuan pendirian BUMDes adalah sebagai suatu badan usaha yang dapat memberdayakan berbagai potensi usaha masyarakat di desa, mendukung pelaksanaan pembangunan di desa dan menjadi tulang punggung pertumbuhan dan pemerataan ekonomi pedesaan.

Aktivitas yang harus dilakukan dalam persiapan pendirian BUMDes, meliputi:

1. Mendesain struktur organisasi

BUMDes merupakan sebuah organisasi, maka diperlukan adanya struktur organisasi yang menggambarkan bidang pekerjaan apa saja yang harus tercakup di dalam organisasi tersebut. Bentuk hubungan kerja (instruksi, konsultatif, dan pertanggungjawaban) antar personil atau pengelola BUMDes.

2. Menyusun job deskripsi (gambaran pekerjaan)

Penyusunan job deskripsi bagi setiap pengelola BUMDes diperlukan agar dapat memperjelas peran dari masing-masing orang. Dengan demikian, tugas, tanggungjawab, dan wewenang pemegang jabatan tidak terjadi duplikasi yang memungkinkan setiap jabatan/pekerjaan yang terdapat di dalam BUMDes diisi oleh orang-orang yang kompeten di bidangnya.

3. Menetapkan sistem koordinasi

Koordinasi adalah aktivitas untuk menyatukan berbagai tujuan yang bersifat parsial ke dalam satu tujuan yang umum. Melalui penetapan sistem koordinasi yang baik memungkinkan terbentuknya kerja sama antar unit usaha dan lintas desa berjalan efektif.

4. Menyusun bentuk aturan kerjasama dengan pihak ketiga

Kerja sama dengan pihak ketiga apakah menyangkut transaksi jual beli atau simpan pinjam penting diatur ke dalam suatu aturan yang jelas dan saling menguntungkan. Penyusunan bentuk kerjasama dengan pihak ketiga diatur secara bersama dengan Dewan Komisaris BUMDes.

5. Menyusun pedoman kerja organisasi BUMDes

Agar semua anggota BUMDes dan pihak-pihak yang berkepentingan memahami aturan kerja organisasi. Maka diperlukan untuk menyusun AD/ART BUMDes yang dijadikan

rujukan pengelola dan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola BUMDes.

6. Menyusun desain sistem informasi

BUMDes merupakan lembaga ekonomi desa yang bersifat terbuka. Untuk itu, diperlukan penyusunan desain sistem pemberian informasi kinerja BUMDes dan aktivitas lain yang memiliki hubungan dengan kepentingan masyarakat umum. Sehingga keberadaannya sebagai lembaga ekonomi desa memperoleh dukungan dari banyak pihak.

7. Menyusun rencana usaha (business plan)

Penyusunan rencana usaha penting untuk dibuat dalam periode 1 sampai dengan 3 tahun. Sehingga para pengelola BUMDes memiliki pedoman yang jelas apa yang harus dikerjakan dan dihasilkan dalam upaya mencapai tujuan yang ditetapkan dan kinerjanya menjadi terukur. Penyusunan rencana usaha dibuat bersama dengan Dewan Komisaris BUMDes.

8. Menyusun sistem administrasi dan pembukuan

Bentuk administrasi dan pembukuan keuangan harus dibuat dalam format yang mudah, tetapi mampu menggambarkan aktivitas yang dijalankan BUMDes. Hakekat dari sistem administrasi dan pembukuan adalah pendokumentasian informasi tertulis berkenaan dengan aktivitas BUMDes yang dapat dipertanggungjawabkan. Dan secara mudah dapat ditemukan,

disediakan ketika diperlukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan.

#### 9. Melakukan proses rekrutmen

Untuk menetapkan orang-orang yang bakal menjadi pengelola BUMDes dapat dilakukan secara musyawarah. Namun pemilihannya harus didasarkan pada kriteria tertentu. Kriteria itu dimaksudkan agar pemegang jabatan di BUMDes mampu menjalankan tugas-tugasnya dengan baik. Untuk itu, persyaratan bagi pemegang jabatan di dalam BUMDes penting dibuat oleh Dewan Komisaris. Selanjutnya dibawa ke dalam forum rembung desa untuk disosialisasikan dan ditawarkan kepada masyarakat. Proses selanjutnya adalah melakukan seleksi terhadap pelamar dan memilih serta menetapkan orang-orang yang paling sesuai dengan kriteria yang dibuat.

#### 10. Menetapkan sistem penggajian dan pengupahan

Agar pengelola BUMDes termotivasi dalam menjalankan tugas- tugasnya, maka diperlukan adanya sistem imbalan yang dirasakan bernilai. Pemberian imbalan bagi pengelola BUMDes dapat dilakukan dengan berbagai macam cara seperti, pemberian gaji yang berarti pengelola BUMDes menerima sejumlah uang dalam jumlah yang tetap setiap bulannya. Pemberian upah yang didasarkan pada kerja borongan. Sehingga jumlah yang diterima dapat bervariasi tergantung dari banyak sedikitnya beban

pekerjaan yang harus diselesaikan melalui cara penawaran. Pemberian insentif jika pengelola mampu mencapai target yang ditetapkan selama periode tertentu. Besar kecilnya jumlah uang yang dapat dibayarkan kepada pengelola BUMDes juga harus didasarkan pada tingkat keuntungan yang kemungkinan dapat dicapai. Pemberian imbalan kepada pengelola BUMDes harus semenjak awal disampaikan agar mereka memiliki tanggungjawab dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Sebab pemberian imbalan merupakan ikatan bagi setiap orang untuk memenuhi kinerja yang diminta.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa upaya pengembangan dan pengelolaan BUMDes harus dilaksanakan dengan langkah-langkah yang terencana serta terpadu antara satu dengan yang lainnya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis menyimpulkan bahwa yang dimaksud dengan BUMDes adalah suatu badan usaha yang didirikan atau dibentuk secara bersama oleh masyarakat dan pemerintah desa dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat dalam rangka memperoleh keuntungan bersama sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Desa.

### 3. Prinsip-Prinsip Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

Prinsip-prinsip pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mengacu pada Pedoman Umum *Good Corporate Governance* (GCG) Indonesia Tahun 2006 sebagai berikut:

#### 1) Transparansi (*Transparency*)

Untuk menjaga obyektivitasnya dalam menjalankan bisnis, perusahaan harus menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pemangku kepentingan. Perusahaan harus mengambil inisiatif untuk mengungkapkan tidak hanya masalah yang diisyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga hal yang penting untuk pengambilan keputusan oleh pemegang saham, kreditur dan pemangku kepentingan lainnya.

Prinsip transparansi dilaksanakan pengurus BUMDes Wirakarya dengan menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh anggota dan masyarakat

#### 2) Akuntabilitas (*accountability*)

Perusahaan harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar. Untuk itu perusahaan harus dikelola secara benar, terukur dan sesuai dengan kepentingan perusahaan dengan tetap memperhitungkan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lain. Akuntabilitas merupakan prasyarat yang diperlukan untuk mencapai kinerja yang berkesinambungan. Prinsip akuntabilitas

dilaksanakan pengurus BUMDes Wirakarya mampu mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar.

3) *Responsibilitas (Responsibility)*

Perusahaan harus mematuhi peraturan perundang-undangan serta melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan sehingga dapat terpelihara kesinambungan usaha dalam jangka panjang dan mendapat pengakuan sebagai *good corporate citizen*. Prinsip *responsibilitas* dilaksanakan pengurus BUMDes Wirakarya melaksanakan usaha sesuai dengan peraturan undang-undang serta melaksanakan usaha untuk memelihara kesinambungan usaha.

4) *Independensi (Independency)*

Untuk melancarkan pelaksanaan asas GCG, perusahaan harus dikelola secara independen sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain. Prinsip *independensi* dilaksanakan pengurus BUMDes Wirakarya mengelola usaha secara independen dan tidak ada dominasi usaha dan diintervensi oleh pihak lain.

5) *Kewajaran dan Kesetaraan (Fairness)*

Dalam melaksanakan kegiatannya, perusahaan harus senantiasa memperhatikan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya berdasarkan asas kewajaran dan kesetaraan. Prinsip *kewajaran dan kesetaraan* dilaksanakan pengurus BUMDes Wirakarya

dengan operasionalisasi kegiatan yang berdasarkan asas kewajaran dan kesetaraan.

BUMDes menurut Penjelasan Pasal 107 ayat (1) huruf (a) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah adalah pemberdayaan potensi desa dalam meningkatkan pendapatan desa dilakukan, antara lain, dengan pendirian Badan Usaha Milik Desa, kerja sama dengan pihak ketiga, dan kewenangan melakukan pinjaman. Selanjutnya BUMDes menurut Pasal 213 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai suatu lembaga ekonomi modal usahanya dibangun atas inisiatif masyarakat dan menganut asas mandiri. Ini berarti pemenuhan modal usaha BUMDes harus bersumber dari masyarakat dan tidak menutup kemungkinan BUMDes dapat mengajukan pinjaman modal kepada pihak luar, seperti dari Pemerintah Desa atau pihak lain, bahkan melalui pihak ketiga.

Ketentuan Pasal 1 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 Tentang Badan Usaha Milik Desa, menyatakan bahwa BUMDes adalah usaha desa yang dibentuk/didirikan oleh pemerintah desa yang kepemilikan modal dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat.

Demikian pula halnya BUMDes dalam Pasal 78 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, bahwa dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat dan desa, Pemerintah Desa

mendirikan Badan Usaha Milik Desa (ayat 1) Pembentukan Badan Usaha Milik Desa ditetapkan dalam Peraturan Desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan (ayat 2). Bentuk Badan Usaha Milik Desa harus berbadan hukum (ayat 3).