

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 14 TAHUN 2006 TENTANG
KEDUDUKAN KEUANGAN KEPALA DESA DAN PERANGKAT DESA DAN
PROBLEMATIKANYA TERHADAP SISTEM PENGGAJIAN KEPALA DESA
DAN PERANGKAT DESA DI KABUPATEN BOYOLALI**



**Penulisan Hukum
(Skripsi)**

**Disusun dan Diajukan untuk
Melengkapi Sebagian Persyaratan guna Memperoleh Derajat Sarjana S1
dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta**

**Oleh
Annisa Ratih Kumalasari
NIM. E0006079**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA
2010**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Penulisan Hukum (Skripsi)

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 14 TAHUN 2006 TENTANG
KEDUDUKAN KEUANGAN KEPALA DESA DAN PERANGKAT DESA DAN
PROBLEMATIKANYA TERHADAP SISTEM PENGGAJIAN KEPALA DESA
DAN PERANGKAT DESA
DI KABUPATEN BOYOLALI**

Oleh:

Annisa Ratih Kumalasari

NIM. E.0006079

**Disetujui untuk dipertahankan di hadapan Dewan Penguji Penulisan Hukum
(Skripsi) Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta**

Surakarta, Juli 2010

Dosen Pembimbing I

Dosen Pembimbing II

**SURANTO, S.H., M.H.
NIP. 19560812198601101**

**SUTEDJO, S.H., M.M.
NIP. 195808281986011001**

PENGESAHAN PENGUJI

Penulisan Hukum (Skripsi)

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 14 TAHUN 2006 TENTANG
KEDUDUKAN KEUANGAN KEPALA DESA DAN PERANGKAT DESA DAN
PROBLEMATIKANYA TERHADAP SISTEM PENGAJIAN KEPALA DESA
DAN PERANGKAT DESA DI KABUPATEN BOYOLALI**

Oleh:

Annisa Ratih Kumalasari

NIM. E.0006079

**Telah diterima dan dipertahankan di hadapan Dewan Penguji Penulisan Hukum
(Skripsi) Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta**

Pada:

Hari : Senin

Tanggal : 26 Juli 2010

DEWAN PENGUJI

1. Maria Madalina, S.H.,M.H. : -----
Ketua
2. Sutedjo, S.H.,M.M. : -----
Sekretaris
3. Suranto, S.H.,M.H. : -----
Anggota

Mengetahui

Dekan,

Moh. Jamin, S.H., M.Hum

NIP. 19610930198601001

MOTTO

“Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan, maka apabila kamu telah selesai (dari suatu urusan) kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan) yang lain, dan hanya kepada Tuhanmulah hendaknya kamu berharap”

(QS Alam Nasyirah: 6-8)

*“Jadikanlah sabar dan sholat sebagai penolongmu.
Sesungguhnya Allah beserta orang-orang yang sabar ”*

(QS. Al Baqarah: 153)

*“Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah apa yang terjadi pada suatu kaum,
sampai mereka mengubah apa yang
terdapat dalam diri mereka”*

(QS. Ar-Ra'ad: 11)

PERSEMBAHAN

*Teriring doa dan ungkapan rasa syukur,
kupersembahkan karya sederhana ini kepada:*

- *Tuhanku Allah SWT, sebagai wujud amal ibadahku menuntut ilmu sampai mati*
- *Nabi Muhammad SAW, penuntunku*
- *Kepada Ibu dan Bapakku sebagai wujud baktiku*
- *Untuk Semua Saudara-Saudaraku*
- *Untuk Seluruh Sahabat-Sahabatku*
- *Untuk Almamaterku*

PERNYATAAN

Nama : Annisa Ratih Kumalasari

NIM : E0006079

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan hukum (skripsi) berjudul:

”IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 14 TAHUN 2006 TENTANG KEDUDUKAN KEUANGAN KEPALA DESA DAN PERANGKAT DESA DAN PROBLEMATIKANYA TERHADAP SISTEM PENGGAJIAN KEPALA DESA DAN PERANGKAT DESA DI KABUPATEN BOYOLALI” adalah betul-betul karya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya dalam penulisan hukum (skripsi) ini, diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan penulisan hukum dan gelar yang saya peroleh.

Surakarta, Juli 2010

Yang Membuat Pernyataan

Annisa Ratih Kumalasari

NIM. E0006079

ABSTRAK

Annisa Ratih Kumalasari, E0006079. 2010. IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 14 TAHUN 2006 TENTANG KEDUDUKAN KEUANGAN KEPALA DESA DAN PERANGKAT DESA DAN PROBLEMATIKANYA TERHADAP SISTEM PENGGAJIAN KEPALA DESA DAN PERANGKAT DESA DI KABUPATEN BOYOLALI. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa Dan Perangkat Desa dan problematikanya terhadap sistem penggajian kepala desa dan perangkat desa di Kabupaten Boyolali dan solusinya.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris yang bersifat deskriptif. Lokasi penelitian adalah 6 (enam) desa di Kabupaten Boyolali yang dibedakan berdasarkan tingkat perekonomiannya, yakni untuk Level Tinggi di Desa Catur dan Desa Ngesrep; untuk Level Medium di Desa Tempursari dan Desa Sindon; untuk Level Rendah di Desa Demangan, dan Desa Sobokerto. Jenis data yang dipergunakan meliputi data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data yang dipergunakan ialah penelitian lapangan melalui wawancara dan penelitian kepustakaan. Teknik pengambilan sampel menggunakan teknik *Stratified Random Sampling*. Analisis data menggunakan analisis data kualitatif dengan model interaktif.

Berdasarkan hasil penelitian, disimpulkan bahwa pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa sudah dilaksanakan dengan baik di Kabupaten Boyolali. Hal ini terlihat dari implementasinya yang masih berjalan tertib hingga saat ini di 6 (enam) desa pada 3 (tiga) level berbeda. Problematika yang terjadi dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 bersifat teknis dan yuridis. Problematika yuridis terjadi karena disharmonisasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 dan Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2006 dengan Surat Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor 900/1303/SJ. Solusi untuk mengatasi problematika ini adalah dengan melakukan revisi terhadap Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006. Problematika teknis terjadi karena mayoritas Kepala Desa menolak mengembalikan tanah bengkok pada saat sebelum peraturan daerah ini diberlakukan dan permasalahan teknis lainnya terjadi pada desa Level Medium dan Level Rendah dimana Kepala Desa dan Perangkat Desanya tidak dapat menerima semua jenis tunjangan yang seharusnya mereka terima. Solusi pemecahan masalah ini adalah dengan melaksanakan ketentuan dalam Surat Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor 900/1303/SJ.

Kata Kunci : Implementasi, Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006, Problematika, Sistem Penggajian, Kepala Desa, Perangkat Desa

ABSTRACT

Annisa Ratih Kumalasari, E0006079. 2010. IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 14 TAHUN 2006 TENTANG KEDUDUKAN KEUANGAN KEPALA DESA DAN PERANGKAT DESA DAN PROBLEMATIKANYA TERHADAP SISTEM PENGGAJIAN KEPALA DESA DAN PERANGKAT DESA DI KABUPATEN BOYOLALI. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.

This study aimed to know the implementation of Local Regulation No. 14 of 2006 on the Financial Position Village Head And Village Officials and Its Problems on the payroll system the village head and village officials in Boyolali and the solutions.

This study is a descriptive empirical laws. Location of the study was 6 (six) villages in Boyolali differentiated based on the level of the economy, in example for the High Level in the Catur Village and the Ngesrep Village; for Medium Level in the Sindon Village and Tempursari Village; for Low Level Demangan Village, and Sobokerto Village. Type of data used consisted of primary and secondary data. Data collection techniques used is the field research through interviews and library research. Technique of sampling using stratified random sampling. Analysis of data using qualitative data analysis with interactive models.

Based on the research, we concluded that the implementation of Local Regulation No. 14 of 2006 on the Financial Position of Village Head and Village Officials have been implemented well in Boyolali. This can be seen from its implementation are still running order until today at 6 (six) villages on 3 (three) different levels. Problematic that occurred in the implementation of Local Regulation No. 14 of 2006 technical and juridical. Juridical problematic because inharmonious between Local Regulation No. 14 of 2006 and Rule of District Head No. 40 of 2006 with the Minister of Domestic Affairs Letter No. 900/1303/SJ. Solutions to overcome this problem is to do a revision of the Local Regulation No. 14 of 2006. Technically problematic because the majority of the village head refused to return the land at the bend before the local regulations are applied and other technical issues happening at the Medium village level and Low Level where the village head and village officials can not accept all types of allowances they should receive. Solution to solving this problem is to implement the provisions in the Minister of Domestic Affairs Letter No. 900/1303/SJ.

Keywords: Implementation, Local Regulation No. 14 of 2006, The Problem, Payroll System, Village Head, Village Officials

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala Berkah, Rahmat dan Hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Penulisan Hukum (Skripsi) yang berjudul “IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 14 TAHUN 2006 TENTANG KEDUDUKAN KEUANGAN KEPALA DESA DAN PERANGKAT DESA DAN PROBLEMATIKANYA TERHADAP SISTEM PENGGAJIAN KEPALA DESA DAN PERANGKAT DESA DI KABUPATEN BOYOLALI” ini dengan baik dan lancar. Penulisan Hukum disusun untuk melengkapi tugas akhir sebagai syarat memperoleh gelar kesarjanaan dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

Dalam pengantar singkat ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada segenap pihak yang telah memberikan bantuan kepada penulis, baik yang berupa materiil maupun immateriil selama proses penulisan karya tulis ini. Mengingat berbagai hambatan yang menghadang penulis untuk sesegera mungkin menyelesaikan penulisan hukum (skripsi) ini tidak akan terlewat tanpa doa dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dengan penuh kerendahan hati penulis sampaikan terima kasih yang setinggi-tingginya, kepada :

1. Bapak Mohammad Jamin, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah memberikan izin dan kesempatan kepada penulis untuk mengembangkan ilmu hukum melalui penulisan skripsi.
2. Ibu Aminah, S.H.,M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara yang telah memberikan petunjuk dan pengarahan kepada penulis.
3. Bapak Suranto, S.H.,M.H. selaku Pembimbing Skripsi Utama yang telah memberikan begitu banyak pengertian dan kemudahan bagi penulis dalam menyelesaikan karya ini. Tanpa semua kebaikan dan kesabaran Bapak, Penulis tidak akan berhasil menyelesaikan karya ini dengan baik. Terima kasih banyak, Bapak.
4. Bapak Sutedjo, S.H.,M.M. selaku Co. Pembimbing Skripsi penulis selama menyusun karya ini. Terima kasih banyak Bapak, untuk semua bimbingannya selama ini. Terlebih, bantuan dan dorongan Bapak kepada penulis untuk sesegera mungkin menyelesaikan penulisan hukum ini.

5. Ibu Adriana Grahani F. S.H.,M.H. selaku Pembimbing Akademik atas bimbingan dan nasihatnya selama penulis menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
6. Segenap Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis sehingga dapat dijadikan bekal dalam penulisan skripsi ini dan semoga dapat penulis amalkan dalam kehidupan masa depan nantinya.
7. Kedua orang tua tercinta, Bapak Yuwana,S.H. dan Ibunda Lilik Rufaida, yang menjadi sumber inspirasi penulis, terima kasih yang tak terhingga atas segala curahan kasih sayang, doa, dan dukungan moril serta materiil kepada penulis selama ini.
8. Segenap Kepala Desa tempat lokasi penelitian penulis, Bapak Sulomo Achmad, Bapak Suharna, Bapak Panut, Bapak Supardi, Bapak Suwarno, serta Ibu Ngatinem dan Perangkat Desa yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu. Terima kasih banyak atas semua kerjasama dan bantuan yang diberikan kepada penulis selama ini.
9. Eyang Kung dan Eyang Tie, serta Alm. Eyang Ahsani dan Eyang Mama yang telah memberikan banyak doa dan dorongan kepada penulis untuk segera menyelesaikan karya ini.
10. Adik-adikku, Almh. Annisa Ayu Sinta Dewi, Hendri Irawan, Rizki Aji Wiguna, dan Satya Yolanda Larasati yang selalu memberikan semangat, motivasi dan hiburan kepada penulis.
11. Sahabat-sahabatku tercinta, Teni, Gita, Iin, Indah, Asih, dan Wahyu terima kasih atas semua pengertian, perhatian, bantuan, dan dukungan kepada penulis agar pantang menyerah dalam pembuatan skripsi ini. I hope our friendship will be forever.
12. Teman-Teman Magang Angkatan VIII di Pemerintah Kota Surakarta, terima kasih untuk semua bantuan kalian kepada penulis.
13. Seluruh kawan-kawan seperjuangan penulis, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Angkatan 2006.

Penulis menyadari bahwa kualitas penulisan hukum ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu, penulis berharap saran dan kritik yang membangun dari pembaca sekalian untuk penyempurnaan karya ini kedepan. Akhir kata, penulis berharap semoga karya tulis ini mampu memberikan kemanfaatan bagi kita semua.

Surakarta, Juli 2010

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMA MOTTO.....	iv
PERSEMBAHAN.....	v
PERNYATAAN.....	vi
ABSTRAK.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Metode Penelitian.....	8
F. Sistematika Penulisan Hukum.....	14
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kerangka Teori.....	16
1. Tinjauan tentang Pemerintahan Daerah.....	16
2. Tinjauan tentang Desa.....	26
3. Tinjauan tentang Keuangan Desa.....	35
B. Kerangka Pemikiran.....	47
 BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Deskripsi Kabupaten Boyolali.....	49
B. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Kabupaten Boyolali.....	52
C. Problematika Implementasi Peraturan Daerah Nomor 14	

Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa Dan Perangkat Desa Terhadap Sistem Penggajian Kepala Desa Dan Perangkat Desa Di Kabupaten Boyolali Serta Solusinya.....	77
--	----

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....	83
B. Saran.....	84

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel I. Perbandingan APB Desa pada Desa Catur dan Desa Ngesrep.....	59
Tabel II. Perbandingan Penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Desa Catur dan Desa Ngesrep.....	65
Tabel III. Perbandingan APB Desa pada Desa Tempursari dan Desa Sindon.....	67
Tabel IV. Perbandingan Penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Desa Tempursari dan Desa Sindon.....	71
Tabel V. Perbandingan APB Desa pada Desa Demangan dan Desa Sobokerto.....	73
Tabel VI. Perbandingan Penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Desa Demangan dan Desa Sobokerto.....	77

DAFTAR GAMBAR

Gambar I. Bagan Model Analisis Interaktif.....	13
Gambar II. Bagan Kerangka Pemikiran.....	47

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran I. Ijin Penelitian
- Lampiran II. Surat Keterangan Bukti Telah Melakukan Penelitian
- Lampiran III. Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejarah ketatanegaraan Indonesia pertama kali dimulai semenjak proklamasi kemerdekaan dibacakan pada 17 Agustus 1945. Proklamasi kemerdekaan tersebut merupakan alat perekat bangsa yang telah mewujudkan Indonesia yang terdiri dari berbagai macam suku, ras, dan agama ini sebagai negara kesatuan. Konsistensi Indonesia sebagai negara kesatuan ditunjukkan dengan tidak pernah diamandemennya Pasal 1 ayat (1) dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Dari Pasal 1 ayat (1) ini jelas terlihat bahwa keputusan *the founding fathers* (para pendiri negara) untuk menjadikan Indonesia sebagai negara kesatuan sesungguhnya merupakan perwujudan dari aspirasi seluruh rakyat Indonesia.

Pilihan Indonesia sebagai negara kesatuan disisi lain juga membawa konsekuensi tersendiri sebab lazimnya negara kesatuan itu meletakkan kekuasaan sepenuhnya kepada pemerintah pusat. Hal ini sejalan dengan pendapat L.J. Van Apeldoorn mengenai negara kesatuan, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda yang mengatakan: "*suatu negara disebut negara kesatuan jika kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi tidak mempunyai hak mandiri dan hanya menerima kekuasaan dari pemerintah pusat*" (Ni'matul Huda, 2009:28).

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan suatu hal yang menarik untuk dikaji sebab masalah tersebut kental sekali dengan upaya tarik menarik kepentingan antar kedua satuan pemerintahan. Apalagi jika hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ini terdapat dalam kerangka negara kesatuan, maka bisa dipastikan bahwa keinginan pemerintah pusat untuk memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas terlihat.

Sehubungan dengan bentuk organisasi negara kesatuan, masalah hubungan pusat dan daerah terbagi menjadi dua sistem, yakni negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala urusan diatur oleh pemerintah pusat, dan disisi lain terdapat pula negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*gedecentraliseerde eenheidsstaat*), dimana daerah diberikan kesempatan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (Titik Triwulan Tutik, 2006:94). Dalam perjalanan pengelolaan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, Indonesia pernah menerapkan kedua sistem tersebut. Tengoklah pada saat berlangsungnya rezim Orde Baru, pemerintah daerah tidak dapat berkembang secara optimal karena sistem politik dan ekonomi sangat sentralistis. Daerah memiliki ketergantungan dengan pusat karena setiap kebijakan selalu diputuskan oleh pusat.

Selepas era Orde Baru tumbang pada dekade 1998, pemerintah pusat berusaha menata kembali hubungan dengan daerah. Pada 18 Agustus 2000, melalui perubahan kedua, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengamandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang pada prinsipnya mengamanatkan pelaksanaan sistem desentralisasi. Dalam Pasal 18 ayat (2) jelas disebutkan "*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*". Kemudian diprakarsai oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah hingga akhirnya direvisi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dimulailah babak baru pelaksanaan otonomi luas. Pemberian otonomi luas ini dilakukan berdasarkan pertimbangan bahwa dengan wilayah geografis yang sangat luas serta masyarakatnya yang heterogen, otonomi luas yang diterapkan di Indonesia diharapkan dapat mengatasi persoalan pembangunan dalam negeri yang belum merata.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menganut otonomi luas ini didalamnya telah mengatur berbagai hal yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, mulai dari pemerintahan daerah di tingkat provinsi hingga pemerintahan daerah di tingkat terbawah, yakni pemerintahan desa. Diikutsertakannya pengaturan mengenai pemerintahan desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini memiliki makna penting sebab secara yuridis formal, pemerintahan desa diakui sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia yang

mempunyai status dan kedudukan yang kuat di mata hukum sebagaimana unsur pemerintahan daerah yang lain, seperti provinsi dan kabupaten/kota.

Kedudukan desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sangatlah jelas, desa diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Desa dikembalikan sebagai lembaga asli adat berdasarkan asal-usulnya. Dengan demikian, nomenklturnya bisa bermacam-macam sesuai dengan adat masyarakat setempat. Karena itu, nama-nama seperti gampong, nagari, marga, dan huta bisa dipakai kembali untuk nomenklatur desa (Hanif Nurcholish, 2005:69). Hal ini tentunya membawa dampak positif bagi eksistensi desa sebagai institusi mandiri yang pada rezim Orde Baru seolah-olah mengalami kemunduran sebab berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan Desa dan Kelurahan, pemerintah saat itu melakukan sentralisasi, birokratisasi, dan penyeragaman pemerintahan desa tanpa menghiraukan kemajemukan masyarakat adat (HAW. Widjaja, 2008:5).

Berbicara mengenai desa lebih jauh, secara historis, desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan Indonesia jauh sebelum negara ini terbentuk. Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa dan dilandasi pemikiran otonomi asli, demokratisasi, partisipasi, dan pemberdayaan masyarakat (HAW. Widjaja, 2008:3). Terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan peluang bagi pemberdayaan masyarakat desa dengan mendudukan fungsi desa sebagai komponen pelaksana pembangunan yang penting sebab desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi dan hukumnya sendiri yang relatif mandiri. Pemerintahan Desa diharapkan dapat menjadi unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat, serta menjadi tonggak strategis untuk keberhasilan semua program karena secara normatif, masyarakat akar-rumput (*grass root*) seperti halnya masyarakat pedesaan sebenarnya bisa menyentuh langsung serta berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan di tingkat Desa.

Menyadari bahwa posisi desa dalam era otonomi daerah tidak bisa dipandang sebelah mata, maka pada tanggal 30 Desember 2005 lalu dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa sebagai bentuk implementasi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 ini, dilegitimasilah kekuasaan pemerintahan desa untuk untuk menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri melalui otonomi desa. Hal ini ditambah dengan dihargainya faktor-faktor heterogenitas, asal-usul, dan nilai-nilai tradisional.

Salah satu isu yang cukup mengemuka dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 ini adalah mengenai kedudukan keuangan kepala desa dan perangkat desa (selain sekretaris desa yang diisi Pegawai Negeri Sipil). Dalam Pasal 27 ayat (1) hanya disebutkan bahwa penghasilan dan tunjangan tiap bulan bagi kepala desa dan perangkat desa diberikan sesuai kemampuan keuangan desa. Padahal, sumber utama penghasilan kepala desa dan perangkat desa sebagian besar diperoleh dari pengelolaan tanah kas desa (tanah bengkok). Hal ini tentunya cukup merisaukan bagi kepala desa dan perangkat desa sebab akan timbul kesenjangan penghasilan dengan sekretaris desa yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang notabene status sosialnya dianggap lebih tinggi dari profesi masyarakat desa lainnya, apalagi gaji sekretaris desa PNS ini berasal dari negara.

Persoalan mengenai kedudukan keuangan kepala desa dan perangkat desa ini juga terjadi di Kabupaten Boyolali sebagai implikasi dari lahirnya Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 ini dianggap telah merugikan Kepala Desa dan Perangkat Desa terkait dengan sistem penggajian yang diterapkan Pemerintah Kabupaten Boyolali. Dengan diterapkannya sistem penggajian dari Pemerintah Kabupaten Boyolali, kepala desa dan perangkat desa tidak lagi diizinkan untuk mengelola tanah kas desa. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 14 tahun 2006 tersebut, seluruh kepala desa dan perangkat desa di Boyolali mendapatkan penghasilan tetap yang besarnya adalah dua kali UMK (Upah Minimum Kabupaten) bagi kepala desa dan satu kali UMK untuk perangkat desa. Selain itu, juga ada alokasi tunjangan yang diambilkan 30% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa).

Melalui penuturan Sulomo Achmad yang merupakan Ketua Paguyuban Aparat Desa (Parade) Nusantara Kabupaten Boyolali, dapat diketahui bahwa semenjak tanah kas desa dikembalikan ke Pemerintah Desa, sebagai pengganti, Kepala Desa dan Perangkat Desa mendapatkan Penghasilan Tetap yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Besaran gaji Pemerintah Desa bervariasi, untuk Kepala Desa rata-rata mendapatkan Rp 1.200.000,00 per bulan, sedangkan untuk Perangkat Desa hanya Rp 718.500,00 per bulan. Padahal jika mengelola tanah kas desa, Kepala Desa rata-rata bisa memperoleh Rp 3.000.000,00 per bulan. Lebih celaka lagi, pemberian Penghasilan Tetap dari Pemerintah Kabupaten Boyolali tersebut acapkali telat. Menggugat keberadaannya yang dianggap menurunkan kualitas kesejahteraan kepala desa dan perangkat desa, Paguyuban Aparat Desa se-Boyolali menuntut pengembalian tanah kas desa mereka dan meminta agar Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tersebut dapat direvisi.

Berdasarkan latar belakang yang penulis paparkan, maka penulis tertarik mengadakan penelitian dengan judul **“IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 14 TAHUN 2006 TENTANG KEDUDUKAN KEUANGAN KEPALA DESA DAN PERANGKAT DESA DAN PROBLEMATIKANYA TERHADAP SISTEM PENGGAJIAN KEPALA DESA DAN PERANGKAT DESA DI KABUPATEN BOYOLALI”**

B. Rumusan Masalah

Suatu penelitian membutuhkan adanya perumusan masalah agar penulis dapat mengidentifikasi persoalan yang diteliti. Hal ini dimaksudkan untuk membatasi adanya perluasan masalah, pengertian yang kabur, dan pembahasan yang tidak sesuai dengan persoalan. Adapun permasalahan yang penulis ketengahkan dan hendak ditemukan jawabannya dalam penelitian hukum ini adalah:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Kabupaten Boyolali?
2. Problematika apa saja yang terjadi dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan

Perangkat Desa terhadap sistem penggajian Kepala Desa dan Perangkat Desa di Kabupaten Boyolali serta bagaimana solusinya?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Objektif

- a. Untuk memperoleh jawaban mengenai implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Kabupaten Boyolali.
- b. Untuk mengetahui problematika implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa terhadap sistem penggajian Kepala Desa dan Perangkat Desa di Kabupaten Boyolali serta solusi dalam menyelesaikan problematika tersebut.

2. Tujuan Subyektif

- a. Untuk memperluas dan mengembangkan pengetahuan serta pengalaman penulis serta pemahaman aspek hukum dalam teori dan praktek lapangan hukum yang sangat berarti bagi penulis.
- b. Untuk memperoleh data yang akan penulis gunakan dalam penyusunan skripsi sebagai salah satu kelengkapan dalam mencapai derajat kesarjanaan dalam bidang Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara pada khususnya.
- b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan terhadap penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Guna mengembangkan penalaran ilmiah dan wacana keilmuan penulis serta untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu hukum yang diperoleh dalam perkuliahan.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan serta tambahan pengetahuan bagi semua pihak terkait dengan masalah yang diteliti.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu; sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu (Soerjono Soekanto, 2008: 42). Oleh karena itu, metode penelitian merupakan faktor yang sangat menentukan dalam suatu penelitian ilmiah karena mutu dan validitas suatu hasil penelitian ilmiah sangat ditentukan oleh metode ilmiah yang benar. Adapun metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penyusunan penulisan hukum ini adalah penelitian hukum empiris yaitu suatu penelitian yang menggunakan data primer sebagai data utama, dimana penulis langsung terjun ke lokasi penelitian.

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau hipotesa agar dapat membantu dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam penyusunan teori-teori baru (Soerjono Soekanto, 2008:10).

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan penulisan adalah pendekatan kualitatif, yakni pendekatan yang digunakan oleh peneliti dengan mendasarkan pada data-data yang dinyatakan responden secara lisan atau tulisan, dan juga perilakunya yang nyata diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh (Soerjono Soekanto, 2008:250)

4. Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data–data yang diperlukan, maka penulis melakukan penelitian dengan mengambil lokasi desa-desa di Kabupaten Boyolali yang terbagi dalam beberapa level berdasarkan tingkat perekonomiannya, yakni pada Level Tinggi, Level Medium, dan Level Rendah. Berikut ini adalah desa-desa yang dijadikan lokasi penelitian oleh penulis:

- a. Level Tinggi : Desa Catur dan Desa Ngesrep
- b. Level Medium : Desa Tempursari dan Desa Sindon
- c. Level Rendah : Desa Demangan dan Sobokerto

5. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang dipergunakan penulis dalam penelitian hukum ini meliputi:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung melalui penelitian dilapangan, baik itu melalui observasi maupun wawancara dengan informan yang dianggap mengetahui permasalahan yang sedang dikaji dalam penelitian.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang tidak diperoleh secara langsung dari sumbernya, tetapi diperoleh penelitian kepustakaan. Data sekunder dalam penelitian hukum ini mencakup beberapa sumber data yang terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

Yakni bahan-bahan hukum yang mengikat. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan bahan hukum primer berupa:

- a) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa
- b) Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa
- c) Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006
- d) Surat Kawat Menteri Dalam Negeri 900/1303/SJ perihal Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Seluruh Indonesia.

2) Bahan Hukum Sekunder

Yakni bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami

bahan hukum primer, berupa buku-buku, hasil penelitian, artikel koran dan internet serta bahan pustaka lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti bahan dari internet, kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya (Soerjono Soekanto, 2008:52).

6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis dalam melakukan penelitian hukum ini adalah :

a. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan adalah teknik pengumpulan data-data primer yang dilakukan dengan cara penelitian langsung ke lokasi penelitian. Studi lapangan ini penulis lakukan dengan cara wawancara. Wawancara merupakan cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan melalui proses tanya jawab secara langsung kepada sumber data primer mengenai masalah yang diteliti.

b. Penelitian Kepustakaan

Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data-data sekunder melalui berbagai literatur yang meliputi buku-buku, peraturan perundang-undangan, artikel, dan bahan kepustakaan lainnya yang terkait dengan pokok bahasan yang diteliti.

7. Teknik Pengambilan Sampel

Teknik pengambilan sampel yang digunakan oleh penulis dalam penelitian hukum ini adalah teknik *Stratified Random Sampling* (sampel acak berstrata) yang bersifat *disproportionate* (tidak seimbang). *Disproportionate* disini mengandung arti bahwa dalam teknik ini tidak diambil sampel yang proporsional dari tiap strata. Dengan demikian ada kemungkinan penulis akan memberikan tekanan yang seimbang pada setiap strata atau memberikan tekanan yang lebih besar untuk strata tertentu. Teknik *Stratified Random Sampling* dilakukan melalui prosedur pemilihan elemen sebagai berikut (Soerjono Soekanto: 188):

- a. Populasi dipecah menjadi populasi yang lebih kecil (disebut dengan strata/stratum) dimana setiap stratum ini sudah ditentukan jumlah sampelnya dan bersifat homogen.
- b. Dari setiap stratum diambil sampel secara acak untuk mewakili stratum yang bersangkutan.

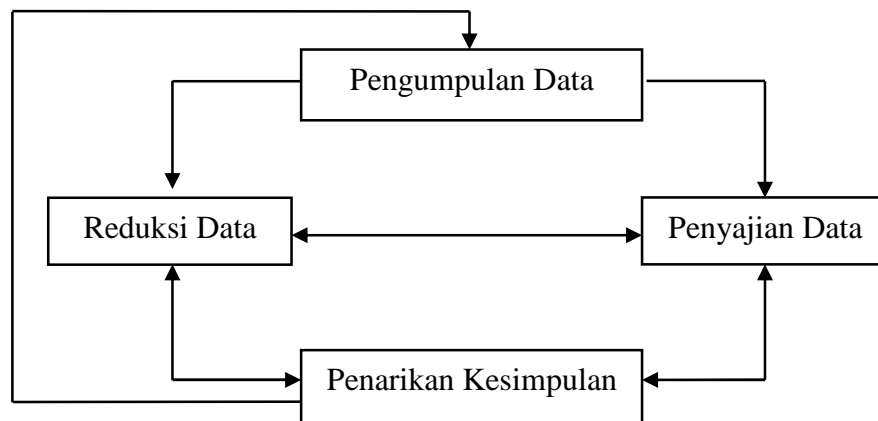
Pada penelitian ini, populasi yang diambil penulis di Kabupaten Boyolali meliputi 2 (dua) kecamatan, yakni Kecamatan Sambu dan Kecamatan Ngemplak. Dari setiap kecamatan tersebut akan diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) tingkatan stratum berdasarkan tinggi rendahnya tingkat perekonomian desa, yakni Level Tinggi, Level Medium, dan Level Rendah. Untuk Kecamatan Sambu yang terdiri dari 16 (enam belas) desa, yang termasuk desa Level Tinggi ada 3 desa, Level Medium ada 8 desa, dan Level Rendah ada 5 desa. Sedangkan di Kecamatan Ngemplak yang terdiri dari 12 desa, yang termasuk desa Level Tinggi ada 4 desa, Level Medium ada 5 desa, dan Level Rendah ada 3 desa. Dari setiap level stratum di 2 (dua) kecamatan tersebut, penulis mengambil 1 (satu) sampel secara acak. Pada Kecamatan Sambu, penulis mengambil sampel untuk Level Tinggi di Desa Catur, sedangkan untuk Level Medium di Desa Tempursari, dan Level Rendah di Desa Demangan. Untuk Kecamatan Ngemplak, penulis mengambil sampel pada Level Tinggi di Desa Ngesrep, Level Medium di Desa Sindon, dan Level Rendah di Desa Sobokerto. Berikut ini adalah rincian lokasi penelitian penulis:

- Level Tinggi : Desa Catur dan Desa Ngesrep
- Level Medium : Desa Tempursari dan Desa Sindon
- Level Rendah : Desa Demangan dan Desa Sobokerto

8. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian hukum ini adalah teknik analisis data kualitatif dengan model interaktif yaitu dengan mengumpulkan data yang mana data tersebut akan dianalisis melalui tiga tahap, yaitu mereduksi data, menyajikan data, dan menarik kesimpulan. Dalam model ini dilakukan suatu proses siklus antar tahap-tahap, sehingga data yang

terkumpul akan berhubungan satu sama lain dan benar-benar data yang mendukung penyusunan laporan penelitian (HB. Sutopo, 2002:35). Berikut ini adalah bagan teknik model interaktif yang didalamnya meliputi tiga alur komponen pengumpulan data, yaitu:



Gambar 1 : Bagan Model Analisis Interaktif

a. Reduksi data

Kegiatan yang bertujuan menyederhanakan dan menyeleksi data yang diperoleh sehingga akan didapat kesimpulan akhir.

b. Penyajian data

Penyajian data dilakukan melalui penyusunan informasi ke dalam suatu bentuk yang disederhanakan sehingga mudah dipakai dalam pengambilan keputusan. Penyajian data ini meliputi berbagai jenis matrik, data, gambar, dan sebagainya.

c. Penarikan Kesimpulan/ verifikasi

Setelah memahami arti dari berbagai hal, meliputi berbagai hal yang ditemui dengan melakukan pencatatan-pencatatan peraturan, pernyataan-pernyataan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab akibat, akhirnya penulis menarik kesimpulan (HB. Sutopo, 2002:94-95).

F. Sistematika Penulisan Hukum

Untuk mempermudah dalam pembahasan dan untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai keseluruhan isi skripsi, penulis menjabarkan dalam bentuk sistematika skripsi sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini, penulis mengemukakan mengenai latar belakang masalah yang merupakan hal yang mendorong penulis melakukan penelitian yang disertai dengan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan juga diuraikan mengenai metode penelitian serta sistematika penulisan untuk memberikan pemahaman terhadap isi penelitian ini secara garis besar.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini diuraikan tentang teori-teori kepustakaan yang melandasi penelitian serta mendukung dan berhubungan dengan masalah yang diangkat. Tinjauan pustaka dalam penulisan ini meliputi Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah, Tinjauan Tentang Desa dan Tinjauan Tentang Keuangan Desa. Selain itu, guna memberikan gambaran terkait logika berfikir penulis dalam memecahkan problematika isu hukum yang diangkat dalam penelitian ini, maka dalam bab ini juga disertakan kerangka pemikiran.

BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini penulis akan memaparkan hasil penelitian dari bahan hukum yang berkaitan dengan isu hukum yang diketengahkan, yaitu implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa, serta penulis akan membahas pula hasil penelitian yang berkaitan dengan

problematika yang terjadi dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 terhadap sistem penggajian Kepala Desa dan Perangkat Desa di Kabupaten Boyolali dan solusi pemecahan problematika tersebut.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini diuraikan tentang pokok-pokok yang menjadi kesimpulan dari penelitian yang bertitik tolak dari hasil penelitian. Selain itu penulis juga memberikan saran-saran berdasarkan permasalahan yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Tinjauan Tentang Pemerintahan Daerah

a. Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang dimaksud Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah daerah itu sendiri terdiri dari Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dan kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah pusat. Urusan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah. Apabila perlu, pemerintah pusat dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah atau pemerintahan desa.

Salah satu indikasi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah terletak pada keuangan daerah sebab dari sinilah dapat dinilai tingkat

keberhasilan daerah otonom untuk melaksanakan pembiayaan dalam rangka desentralisasi. Desentralisasi memberikan peluang kepada daerah untuk berusaha mengatur serta menyelenggarakan pemerintahan sendiri, yang kemudian menimbulkan tuntutan perumusan, pengaturan, dan pelaksanaan desentralisasi fiskal dalam kerangka hubungan keuangan antara Pusat dan daerah (Isharyanto, 2008:24). Sumber penerimaan daerah di Indonesia terdiri atas pembiayaan dan pendapatan daerah. Pembiayaan dapat bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sedangkan pendapatan daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan.

Pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia pada era otonomi daerah saat ini dititikberatkan pada level Kabupaten/Kota, dan sebagai wujud prinsip otonomi nyata, organ pemerintah daerah Kabupaten/Kota berdiri sendiri dan terpisah dari pemerintah provinsi dan pemerintah pusat karena hubungan keduanya bersifat *independent* dan *coordinate* yang mengarah pada *local democracy model* (M.R. Khairul Muluk, 2007:145). Menurut Jimly Asshiddiqie, wilayah kabupaten yang sebagian besar terdiri dari pedesaan dengan kultur dan mata pencaharian pedesaan seharusnya pengaturannya dilembagakan secara berbeda dari pemerintahan kota. Namun, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, keduanya masih disamaratakan (Jimly Asshiddiqie, 2006:305). Perbedaan status antara kabupaten dengan kota dimaksudkan untuk memberikan penekanan pada kondisi masyarakat setempat sehingga diharapkan bisa terjadi perbedaan ragam pelayanan yang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan setempat (M.R. Khairul Muluk, 2007:140).

b. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya selalu berpedoman pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, diantaranya adalah:

- 1) Asas Desentralisasi dan Dekonsentrasi

Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Ni'matul Huda, desentralisasi adalah pilihan tepat dalam memelihara *nation-state* (negara-bangsa) karena desentralisasi diyakini dapat mencegah kepincangan dalam menguasai sumber daya yang dimiliki negara (Ni'matul Huda, 2005:118). Sedangkan para pendukung desentralisasi lainnya seperti Krister Andersson dalam *Proquest Journal* mengatakan:

“devolving more power and responsibility to the local level can improve the quality of governance by increasing the accountability of politicians to voters and putting decisions in the hands of people with greater knowledge of local problems. In recent decades, many countries in the world have accepted this logic and adopted decentralizing reforms” (devolusi kekuasaan dan tanggung jawab yang lebih ke tingkat lokal dapat meningkatkan kualitas pemerintahan dengan meningkatkan akuntabilitas politisi kepada para pemilih dan meletakkan keputusan di tangan orang-orang yang memiliki pengetahuan yang lebih besar masalah lokal. Dalam dekade belakangan ini, banyak negara di dunia telah menerima logika ini dan mengadopsi reformasi desentralisasi) (Krister Andersson, 2009:1).

Sesungguhnya hakikat desentralisasi dan dekonsentrasi adalah pemencaran kekuasaan. Desentralisasi adalah bentuk *staatkundige decentralisatie* (pemencaran kekuasaan dalam bidang kenegaraan). Sedangkan dekonsentrasi adalah bentuk dari *ambtelijke decentralisatie* (pemencaran kekuasaan sehubungan dengan kepegawaian/administrasi) (The Liang Gie, 1995:45).

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sendiri telah menyebutkan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Muhammad Fauzan mengemukakan, istilah “pelimpahan” dalam definisi tersebut mengandung arti bahwa wewenang urusan pemerintahan yang dilimpahkan tersebut tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.

Sedangkan istilah “penyerahan” yang digunakan untuk mendefinisikan desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menunjukkan bahwa wewenang pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sepenuhnya menjadi wewenang daerah (Muhammad Fauzan, 2006:54).

2) Asas Otonomi

Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas menggariskan bahwa asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah otonomi dan tugas pembantuan. Berbeda dengan Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Pasal 1 ayat (5) menyebutkan istilah “otonomi” diikuti dengan kata “daerah”. Dalam Pasal 1 ayat (5) tersebut, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom disini diartikan sebagai 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 NKRI. Memperhatikan rumusan Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka otonomi berarti mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri.

Otonomi daerah sesungguhnya merupakan perwujudan pemerintahan desentralisasi di tingkat daerah. Dalam melaksanakan otonomi daerah, ada beberapa prinsip yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, diantaranya adalah:

- a) Prinsip otonomi seluas-luasnya, yakni daerah diberikan kewenangan mengatur semua urusan pemerintahan, di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat
- b) Prinsip otonomi nyata, yakni untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas dan wewenang yang secara nyata

telah ada dan berpeluang tumbuh sesuai potensi dan kekhasan daerah.

- c) Prinsip otonomi yang bertanggung jawab, yakni otonomi yang penyelenggaraannya harus sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

3) Asas Tugas Pembantuan

Secara etimologis, tugas pembantuan merupakan terjemahan bahasa belanda “*medebewind*”, yang berarti alat-alat perlengkapan dari daerah-daerah di tingkat bawah yang menjadi pembantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat. Menurut Siswanto Sunarno, asas tugas pembantuan adalah tugas yang diberikan dari instansi atas kepada instansi bawahan yang ada di daerah sesuai arah kebijakan umum yang ditetapkan oleh instansi yang memberikan penugasan dan wajib mempertanggungjawabkan tugasnya itu kepada instansi yang memberikan penugasan (Siswanto Sunarno, 2008:8). Tugas pembantuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (9) diartikan sebagai penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Dasar pertimbangan pelaksanaan asas tugas pembantuan menurut Ateng Syafrudin sebagaimana dikutip oleh Muhammad Fauzan dikarenakan hal-hal berikut (Muhammad Fauzan, 2006:73):

- a) Keterbatasan kemampuan pemerintah pusat dan atau pemerintah daerah
- b) Sifat suatu urusan yang sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikutsertakan pemerintah daerah.
- c) Perkembangan dan kebutuhan masyarakat sehingga urusan pemerintahan akan lebih berhasil jika ditugaskan kepada pemerintah daerah

c. Produk Hukum Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya dapat menetapkan kebijakan daerah yang telah dirumuskan antara lain dalam suatu produk hukum yang dibuat oleh pemerintah daerah yang bersangkutan. Adapun produk hukum yang dihasilkan oleh Pemerintah Daerah antara lain meliputi:

- 1) Peraturan Daerah
- 2) Peraturan Kepala Daerah
- 3) Keputusan Kepala Daerah

Berdasarkan Pasal 146 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah menurut Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Prakarsa pembuatan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD maupun Kepala Daerah. Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari suatu peraturan yang lebih tinggi dengan tanpa mengabaikan ciri khas dari masing-masing daerah sehingga dalam pembuatannya, Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi. Peraturan daerah dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diamanatkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, diantaranya:

- 1) Adanya kejelasan tujuan

Adalah bahwa dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

- 2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.

Adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat yang sah atau berwenang, apabila tidak dibuat pejabat berwenang maka peraturan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum.

3) Ada kesesuaian antara jenis dan materi muatan.

Adalah bahwa dalam membuat peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dan jenis peraturan perundang-undangannya.

4) Dapat dilaksanakan.

Adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus juga memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.

5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6) Kejelasan rumusan.

Adalah bahwa setiap pembuatan peraturan perundang-undangan harus jelas memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan atau pilihan kata, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan interpretasi.

7) Keterbukaan.

Adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan harus bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mampu memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Materi muatan Peraturan Daerah juga harus mengandung asas-asas yang tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu:

- 1) Pengayoman, adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

- 2) Kemanusiaan, adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi mencerminkan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- 3) Kebangsaan, adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 4) Kekeluargaan, adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- 5) Kenusantaraan, adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- 6) Bhineka tunggal ika, adalah dalam materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keanekaragaman penduduk dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 7) Keadilan, adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- 8) Kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang seperti agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
- 9) Ketertiban dan kepastian hukum, adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- 10) Keseimbangan, keserasian dan keselarasan, adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan

bangsa dan negara.

Dalam pembuatan suatu Peraturan Daerah, ada beberapa tata cara yang harus dilalui. Prosedur yang harus dilalui menurut Pasal 146 dan 147 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

- 1) Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang diajukan tersebut telah disetujui oleh DPRD bersama Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah paling lama dalam waktu 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama untuk di tetapkan sebagai peraturan daerah paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut di setujui bersama.
- 2) Apabila dalam Raperda tidak ditetapkan oleh Kepala Daerah dalam jangka waktu tersebut di atas, Raperda sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.
- 3) Raperda baru dikatakan sah apabila dalam rumusan pengesahan kalimatnya berbunyi “ Peraturan Daerah ini dinyatakan sah” pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum diundangkan dan harus dicantumkan tanggal sahnya.
- 4) Peraturan Daerah harus disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah di tetapkan dan apabila Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan ketertiban umum maka Pemerintah melalui Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterima berhak melakukan pembatalan.
- 5) Paling lama 7 (tujuh) hari sejak pembatalan tersebut, Kepala Daerah harus menghentikan pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut peraturan yang dimaksud. Apabila Provinsi, Kabupaten atau Kota tidak menyetujui pembatalan Peraturan Daerah tersebut berdasarkan alasan yang di benarkan oleh perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan tersebut kepada Mahkamah Agung.
- 6) Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah. Setelah itu dari Sekretaris

Daerah, Peraturan Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah sedangkan untuk Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam berita daerah.

2. Tinjauan Tentang Desa

a. Sejarah Pemerintahan Desa

Secara historis, desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang penting. Dengan tingkat keragaman yang tinggi, membuat desa merupakan wujud bangsa yang paling konkret (HAW. Widjaja, 2008:4).

Pengaturan mengenai desa di Indonesia telah ada sejak zaman kolonial. *Inlandshe Gemeente Ordonantie* (IGO) diberlakukan untuk Jawa dan Madura serta *Inlandshe Gemeente Ordonantie voor Buitengewesten* (IGOB) untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Madura. Pemerintah desa di Pulau Jawa pada waktu itu terdiri dari lurah, bahoe, lebe, kabayan dan kamitua. Mereka adalah golongan pendiri desa yang dikepalai oleh lurah. Lapisan ini mendapat keistimewaan dalam penguasaan tanah. Tanah-tanah ini biasanya disebut bebau atau bengkok (tanah jabatan) yang didapat selama mereka menduduki jabatan-jabatan tersebut. Mereka juga mendapat hak-hak istimewa dari pemerintah kolonial karena tanah perkebunan yang dipakai pemerintah kolonial berasal dari lapisan pemerintah desa ini, selain itu pemerintah desa juga menjadi andalan bagi perekrutan tenaga kerja perkebunan. Hak istimewa yang diperoleh pemerintah desa misalnya seperti tanah yang dikuasainya terbebas dari *cultuurdienst* (bekerja untuk menanam tanaman ekspor). Untuk menghasilkan uang, para pamong desa tersebut mempekerjakan penduduk desanya untuk mengolah tanah bengkok miliknya atau dapat juga menyewakan tanah bengkok kepada orang lain (Edi Cahyono, www.geocities.com>[7 Juni 2010 pukul 08.00]).

Pola penguasaan tanah pada masa penjajahan kolonial ini sesungguhnya berbeda dengan pranata tradisional sebelum Belanda menjejakkan kaki di

Indonesia. Kala itu, raja adalah penguasa mutlak atas tanah. Tanah bengkok pada masa itu merupakan tanah gaji yang diberikan raja untuk dikelola oleh pejabat. Dari hasil bumi tanah tersebut, sebagian hasilnya diberikan kepada kas kerajaan. Pejabat kemudian menyuruh orang untuk mengelola tanah bengkok. Pengelola tanah bengkok ini disebut *bêkêl*. Dalam perkembangannya, *bêkêl* menjadi kepala desa yang bertindak sebagai penghubung antara masyarakat petani dan penguasa. *Bêkêl* berhak mendapat 1/5 (seperlima) bagian dari hasil sawah tanah bengkok, sementara itu 2/5 untuk raja dan 2/5 untuk pejabat.

Seperlima bagian yang diterima *bêkêl* inilah yang diduga kuat berubah menjadi tanah bengkok milik desa (Sediono M.P. Tjondronegoro, 1984:69).

Pengaturan IGO dan IGOB ini milik pemerintah kolonial ini bertahan cukup lama dan baru diganti dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja. Kesamaan antara IGO dan IGOB dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 yakni sama-sama memandang desa sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum (*volkgemeenschappen*) memiliki hak ada istiadat dan asal usul sehingga nama dan bentuk desa tidak diseragamkan.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, peraturan perundang-undangan mengenai desa diubah dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 mengadakan penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional. Selain itu, administrasi desa dipisahkan dari hak adat istiadat dan hak asal usul. Desa diharuskan mengikuti pola yang baku dan seragam sedangkan hak otonomi untuk mengatur diri sendiri ditiadakan.

Saat itu, Presiden Soeharto sendiri telah berjanji bahwa pembangunan masyarakat miskin yang umumnya tinggal di pedesaan akan mendapat perhatian utama pemerintah. Akan tetapi, pada kenyataannya masih terdapat permasalahan dalam pembangunan pedesaan. Sebagaimana diungkapkan Mike Coppin dalam *Rural Society Journal*:

There are a number of internal problems involved in making development programs work in Indonesia. One is the sheer number and accessibility of Indonesia's tens of thousands of villages. AMD (ABRI Masuk Desa), a rural development program run by the armed forces, which mainly supports infrastructure services and vocational training, has yet to reach more than two thirds of the villages. Another problem is ensuring that projects are locally appropriate; the new rule that villages can choose their areas of development for use of INPRES funds should assist in achieving that goal. A major problem is corruption - a recent survey rated Indonesia the worst country in Asia for graft (Ada sejumlah masalah internal dalam pembuatan program kerja pembangunan di Indonesia. Salah satunya adalah banyaknya desa di Indonesia yang mencapai puluhan ribu. AMD (ABRI Masuk Desa), sebuah program pembangunan pedesaan yang dijalankan oleh angkatan bersenjata yang mendukung layanan infrastruktur dan pelatihan kejuruan, bahkan belum mencapai lebih dari dua pertiga jumlah desa. Masalah lain adalah memastikan sudah sesuaikah proyek-proyek dengan kondisi setempat; aturan baru bagi desa dimana dapat memilih area untuk pembangunan desa mereka dengan dana INPRES harus membantu dalam mencapai tujuan tersebut. Masalah utama adalah korupsi - survei terbaru, Indonesia adalah negara terburuk di Asia untuk korupsi) (Mike Coppin, 1995:2).

Setelah terjadi reformasi, pengaturan mengenai desa diubah dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang secara nyata mengakui otonomi desa dimana otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Selain itu, terjadi perubahan dalam aspek pemerintahan desa. Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa sebagai unsur eksekutif dan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai unsur Legislatif. Pengaturan inilah yang tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Dalam pelaksanaan tugasnya, Kepala Desa bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD.

Pengaturan mengenai desa kembali mengalami perubahan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan mengenai desa di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian ditindaklanjuti oleh Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Dalam hal kewenangan secara prinsipil tidak ada perubahan yang mendasar dalam pengaturan mengenai kewenangan desa. Sama halnya dengan peraturan sebelumnya, baik dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005

mendefinisikan desa atau yang disebut dengan nama lain 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.

Perubahan mendasar tampak dalam aspek sistem pemerintahan baik pemerintahan desa maupun terkait hubungannya dengan hierarkhis pemerintahan di atasnya. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. Untuk meningkatkan pelayanan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa sekretaris desa akan diisi oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa harus memenuhi beberapa syarat, diantaranya jumlah penduduk, luas wilayah, bagian wilayah kerja, perangkat, serta sarana dan prasarana 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. Desa yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung. Sementara itu, disisi lain desa juga dapat diubah statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat.

b. Pemerintahan Desa

Secara eksternal, desa sejak lama berada dalam konteks formasi negara (*state formation*) yang hierarkhis-sentralistik. Perjalanan sejarah Indonesia mencatat, pemerintahan desa sebenarnya merupakan wujud konkret *self-governing community* (pemerintahan sendiri yang berbasis masyarakat) yang dibentuk secara mandiri (Abdul Gaffar Karim, 2003:269). Jika dilihat dari definisi desa yang dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri, ini mengindikasikan bahwa desa itu mempunyai otonomi. Namun, menurut Hanif Nurcholis, otonomi desa bukan otonomi formal seperti yang dimiliki pemerintah kabupaten/kota maupun provinsi, tapi berdasarkan asal-usul dan adat istiadat (Hanif Nurcholis, 2005:136). Otonomi desa tumbuh dan berkembang dalam masyarakat yang diperoleh secara tradisional dan bersumber dari hukum adat. Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat, dan utuh serta bukan pemberian dari pemerintah sehingga pemerintah pusat berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki desa (H.A.W Widjaja, 2008:165).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sendiri sesungguhnya telah mengakui adanya otonomi desa sebab desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan maupun pendelegasian dari Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedangkan bagi desa yang berasal dari pemekaran, otonomi desa memberikan kesempatan untuk berkembang mengikuti pertumbuhan desa itu sendiri (Titik Triwulan Tutik, 2006:225).

Sebagai struktur pemerintahan terbawah yang memiliki otonomi sendiri, desa mempunyai beberapa kewenangan. Secara umum, kewenangan desa terbagi menjadi 4 (empat), diantaranya adalah (diambil dari Bahan Perkuliahan Pemerintahan Desa):

- 1) Generik, yakni urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa.
- 2) Devolutif, yakni kewenangan yang melekat pada desa, seperti misalnya menyusun Peraturan Desa, menyelenggarakan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades), dan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa

- 3) Distributif, yakni urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. Misalnya dalam hal pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) di jalan desa, atau mengelola pasar desa.
- 4) Tugas Pembantuan dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Misalnya dalam hal Pemilihan Umum (Pemilu) atau pemungutan Pajak Bumi Dan Bangunan (PBB).

Disamping kewenangan secara umum tersebut, berdasarkan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa dibedakan menjadi :

- 1) urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa
- 2) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa
- 3) tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota
- 4) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa

Sedangkan pemerintahan desa menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, dijalankan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa:

- 1) Pemerintah Desa, terdiri atas:
 - a) Kepala Desa

Kepala Desa dipilih langsung melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) oleh penduduk desa setempat. Kepala Desa bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Wewenang kepala desa antara lain:

- Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD
- Mengajukan rancangan peraturan desa
- Menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD

- Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD

Kepala Desa mempunyai kewajiban memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, dan menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat.

b) Perangkat Desa

Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa melaksanakan tugas dan wewenangnya. Perangkat Desa ini terdiri dari:

(1) Sekretaris Desa

Sekretaris desa adalah staf yang memimpin Sekretariat Desa dimana kedudukannya diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Sekretaris desa bertugas membantu kepala desa di bidang pembinaan administrasi dan memberikan pelayanan teknis administrasi kepada seluruh perangkat pemerintah desa. Ia diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota.

(2) Perangkat Desa Lainnya

- sekretariat desa
- pelaksana teknis lapangan
- unsur kewilayahan

2) Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Badan Permusyawaratan Desa merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. BPD beranggotakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan

tokoh masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Selain Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa, terdapat lembaga-lembaga lain yang dapat dibentuk di desa-desa, yaitu lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa, asalkan pembentukannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Lembaga kemasyarakatan dimaksud bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa. (Jimly Asshiddiqie, 2006:327). Lembaga kemasyarakatan ini ditetapkan dengan Peraturan Desa. Salah satu fungsi lembaga kemasyarakatan adalah sebagai penampung dan penyalur aspirasi masyarakat dalam pembangunan. Lembaga kemasyarakatan desa ini misalnya seperti Rukun Tetangga, Rukun Warga, PKK, Karang Taruna, dan lembaga pemberdayaan masyarakat.

3. Tinjauan Tentang Keuangan Desa

a. Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa dalam Pasal 1 angka 1 menyebutkan, keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa tersebut. Keuangan desa dikelola berdasarkan azas-azas transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran. Menurut Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta, *good governance* dalam pengelolaan keuangan desa meliputi (Sutoro Eko, <http://www.ireyogya.com>>[19 Mei 2010 pukul 17.20]) :

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) dilakukan dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

- 1) Informasi tentang keuangan desa secara transparan dapat diperoleh oleh masyarakat.

- 2) APBDesa disesuaikan dengan kebutuhan desa.
- 3) Pemerintah Desa bertanggungjawab penuh atas pengelolaan keuangan.
- 4) Masyarakat baik secara langsung maupun lewat lembaga perwakilan melakukan pengawasan atas pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah desa.

Sedangkan menurut Jacob Yaron sebagaimana ia ungkapkan dalam Oxford Journal, ada hal-hal yang dapat mendukung keberhasilan dalam pengelolaan keuangan desa:

Providing affordable credit to the rural population has long been a prime component of development strategy. Governments and donors have sponsored and supported supply-led rural finance institutions to improve growth and equity and to neutralize urban-biased macroeconomic policies. (Pemberian kredit terjangkau bagi penduduk pedesaan telah lama menjadi komponen utama dari strategi pembangunan. Pemerintah dan negara-negara donor telah mensponsori dan mendukung pasokan yang dipimpin lembaga keuangan pedesaan untuk meningkatkan pertumbuhan dan ekuitas dan untuk menetralkan bias urban kebijakan makroekonomi) (Jacob Yaron, 1994:14).

Dalam rangka implementasi asas desentralisasi, penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari APBDesa, bantuan pemerintah dan bantuan pemerintah daerah. Sementara untuk penerapan asas tugas pembantuan, penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pelaksanaan tugas pembantuan lainnya juga terlihat dari penyelenggaraan urusan pemerintah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa yang didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Pihak yang berperan sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 adalah Kepala Desa. Sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa, Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 37 tahun 2007 memberikan wewenang kepada Kepala Desa untuk:

- Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APB Desa
- Menetapkan kebijakan tentang Pengelolaan Barang Desa.

- Menetapkan Bendahara Desa
- Menetapkan para petugas yang melakukan Pemungutan Penerimaan Desa dan Pengelolaan Barang Milik Desa.

Dalam rangka melaksanakan kekuasaannya tersebut, Kepala Desa dapat melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, dan pelaporan kepada perangkat desa. Perangkat desa yang membantu tugas kepala desa ini terdiri dari Bendahara dan Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD). Bendahara adalah perangkat desa yang ditunjuk kepala desa yang bertanggungjawab untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, membayarkan dan mempertanggungjawabkan keuangan desa dalam rangka pelaksanaan APBDDesa. Sedangkan Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD) adalah perangkat desa yang ditunjuk oleh Kepala Desa untuk melaksanakan pengelolaan keuangan desa. PTPKD ini terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya. Sekretaris Desa disini bertindak selaku koordinator pelaksanaan pengelolaan keuangan desa dan bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

Berkaitan dengan kedudukan keuangan bagi kepala desa dan perangkat desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, Kepala Desa dan Perangkat Desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan desa. Penghasilan tetap dan/atau tunjangan lainnya yang diterima Kepala Desa dan Perangkat Desa ditetapkan setiap tahun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDDesa). Penghasilan tetap paling sedikit sama dengan Upah Minimum Regional Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 2 ayat (4) Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa juga disebutkan bahwa bagi desa yang tidak mampu memberikan Penghasilan Tetap paling sedikit sama dengan UMR Kabupaten, maka kekurangannya akan ditanggung oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten. Penghasilan Tetap bagi Kepala Desa maksimal 2 (dua) kali UMR Kabupaten, untuk Sekretaris Desa yang belum berstatus PNS maksimal 80% (delapan puluh persen) dari Penghasilan Tetap Kepala Desa,

dan untuk Kepala Dusun dan Kepala Urusan maksimal 70% (tujuh puluh persen) dari Penghasilan Tetap Kepala Desa. Sedangkan tunjangan yang dapat diterima Kepala Desa dan Perangkat Desa diantaranya berupa Tunjangan Istri/Suami, Tunjangan Anak, Tunjangan Beras, Tunjangan Jabatan, Penghasilan Tambahan/Tunjangan Kesejahteraan, dan Jasa Pengabdian. Untuk menerima semua ketentuan tersebut, Kepala Desa dan Perangkat Desa harus mengembalikan tanah bengkok mereka kepada desa.

Menurut AA GN Ari Dwipayana, seorang peneliti sekaligus dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, akuntabilitas publik sebenarnya merupakan isu yang sangat penting bagi demokrasi pemerintahan Desa. Tetapi secara empirik akuntabilitas tidak terlalu penting bagi seorang kepala desa. Ketika kepala desa sudah memainkan fungsi sosialnya dengan baik, maka kepala desa cenderung mengabaikan akuntabilitas di hadapan masyarakat. Ia tidak perlu mempertanggungjawabkan program, kegiatan dan keuangannya, meski yang terakhir ini sering menjadi problem yang serius. Proses intervensi negara ke desa dan integrasi desa ke negara menjadikan kepala desa lebih peka terhadap akuntabilitas administratif terhadap pemerintahan di atasnya ketimbang akuntabilitas politik pada basis konstituennya (AA GN Ari Dwipayana, 2006: 28).

Disisi lain, kinerja perangkat desa yang dinilai belum memenuhi harapan juga ikut menghambat laju perkembangan pengelolaan keuangan desa. Menurut Sutoro Eko, seorang dosen APMD Yogyakarta yang juga Anggota Tim Pakar Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dari Departemen Dalam Negeri, kinerja perangkat Desa yang sangat terbatas juga berkaitan dengan keterbatasan kesejahteraan mereka karena ketidakjelasan sistem penggajian (remunerasi) yang didesain pemerintah. Meski di atas kertas sistem birokrasi desa dibuat modern, tetapi penggajian perangkat masih menggunakan pola yang sangat tradisional. Selama ini belum ada kebijakan yang memadai mengenai penggajian terhadap kepala desa dan perangkat desa. Di sebagian besar desa-desa di Jawa, perangkat desa memperoleh penghasilan dari tanah bengkok, sebagai bentuk remunerasi secara tradisional yang diwariskan secara turun-temurun. Besaran tanah bengkok yang dikelola

perangkat itu sangat bervariasi dari satu desa ke desa lain, bahkan ada juga sebagian desa yang sama sekali tidak mempunyai tanah bengkok (Sutoro Eko, 2007:17).

b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa)

Sebagaimana layaknya pemerintahan pada umumnya, pemerintahan desa juga perlu mengelola keuangannya dengan baik. Oleh karena itu, agar dapat terwujud tata kelola pemerintahan yang baik di bidang keuangan, maka pemerintah desa pun menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007, yang dimaksud dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa, dan ditetapkan dengan peraturan desa. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa ini terdiri atas:

1) Pendapatan Desa

Meliputi semua penerimaan uang melalui rekening desa yang merupakan hak desa dalam 1 tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa. Pendapatan Desa terdiri dari pendapatan asli desa, bagi hasil pajak kabupaten/kota, bagian dari retribusi kabupaten/kota, alokasi dana desa, bantuan keuangan dari pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan desa lainnya, hibah, sumbangan pihak ketiga.

2) Belanja Desa

Meliputi semua pengeluaran dari rekening desa yang merupakan kewajiban desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh desa. Belanja Desa ini terdiri dari Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung. Belanja Langsung terdiri dari Belanja Pegawai, Barang dan Jasa, serta Modal. Sedangkan Belanja Tidak Langsung terdiri dari Belanja Pegawai/Penghasilan Tetap, Subsidi, Hibah, Bantuan Sosial, Bantuan Keuangan, dan Belanja Tidak Terduga.

3) Pembiayaan

Meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan ini terdiri atas Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan. Penerimaan Pembiayaan terdiri dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya, Pencairan Dana Cadangan, Hasil Penjualan Kekayaan Desa yang Dipisahkan, dan Penerimaan Pinjaman. Sedangkan Pengeluaran Pembiayaan terdiri dari Pembentukan Dana Cadangan, Penyertaan Modal, dan Pembayaran Utang.

Rancangan APB Desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. Kepala Desa bersama BPD menetapkan APB Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa. Pedoman penyusunan APB Desa, perubahan APB Desa, perhitungan APB Desa, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APB Desa ditetapkan melalui Peraturan Bupati/Walikota.

Salah satu unsur penting dalam keuangan desa adalah Alokasi Dana Desa (ADD). Alokasi Dana Desa berasal dari APBD Kabupaten/Kota yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10 % (sepuluh persen). Karena begitu pentingnya, pengelolaan Alokasi Dana Desa ini merupakan satu kesatuan dengan pengelolaan keuangan desa. Keberadaan Alokasi Dana Desa ini tidak terlepas dari beberapa tujuan strategis yang diembannya. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tujuan Alokasi Dana Desa diantaranya adalah:

- 1) Menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan
- 2) Meningkatkan perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat desa dan pemberdayaan masyarakat
- 3) Meningkatkan pembangunan infrastruktur perdesaan

- 4) Meningkatkan pengamalan nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan peningkatan sosial
- 5) Meningkatkan ketrentaman dan ketertiban masyarakat
- 6) Meningkatkan pelayanan pada masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat
- 7) Mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong royong masyarakat
- 8) Meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa melalui Badan Usaha Milik Desa

Menurut Maryunani, seorang dosen Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, kemandirian suatu desa akan tergambar melalui semakin kecilnya Alokasi Dana Desa yang mengalir ke desa. Tolak ukurnya adalah semakin desa itu mandiri maka desa akan semakin tidak memerlukan bantuan dari luar. Disisi lain, bagi desa yang tingkat kemandirian perekonomiannya rendah, Alokasi Dana Desa dapat menjamin kepastian sumber-sumber pendanaan untuk pembangunan desa sehingga ke depan diharapkan frekuensi tuntutan pemerintah desa kepada pemerintah kabupaten tentang Alokasi Dana Desa semakin berkurang dan intensitas kegiatan ekonomi produktif masyarakat desa bisa meningkat bersamaan dengan meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yang antara lain diwujudkan melalui pelunasan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), retribusi, dan pajak lainnya (Maryunani, 2006:4).

c. Sumber Pendapatan Desa

Pembangunan pedesaan telah dilakukan sejak dari dahulu hingga sekarang, tetapi hasilnya belum memuaskan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan. Pembangunan pedesaan sudah sewajarnya dilihat sebagai upaya mempercepat pembangunan pedesaan melalui penyediaan sarana dan prasarana untuk memberdayakan masyarakat, dan upaya mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kokoh. Pembangunan pedesaan bersifat multiaspek oleh karena itu perlu keterkaitan dengan sektor-sektor di luar pedesaan. Menurut Rahardjo Adisasmita tujuan pembangunan pedesaan jangka panjang adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan secara langsung melalui

peningkatan kesempatan kerja, kesempatan berusaha dan pendapatan berdasarkan bina lingkungan, bina usaha dan bina manusia, dan secara tidak langsung adalah meletakkan dasar-dasar yang kokoh bagi pembangunan nasional. Sehingga harus disadari bahwa hakekat dari pembangunan nasional secara komprehensif adalah dengan meletakkan pondasi atau penopang yang kokoh pada pembangunan di tingkat desa (Rahardjo Adisasmita, 2006:22).

Agar pembangunan desa dapat terlaksana dengan baik, tentunya harus didukung dari segi pendanaan berupa sumber pendapatan yang memadai. Sumber-sumber pendapatan desa menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 terdiri atas:

- 1) Pendapatan asli desa, terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah
- 2) Bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% untuk desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi desa
- 3) Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa
- 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.

Sebagai salah satu sumber pendapatan desa, hasil kekayaan desa diperoleh dari tanah kas desa, pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan yang dikelola oleh desa, dan lain-lain kekayaan milik desa. Disamping itu, untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat, desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa. Pendirian Badan Usaha Milik Desa ini harus disesuaikan dengan potensi dan kebutuhan desa. Pembentukan Badan Usaha Milik Desa ditetapkan dengan Peraturan Desa yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Desa juga dapat mengadakan kerjasama untuk kepentingan desa, dan untuk kerjasama dengan pihak ketiga dapat dibentuk badan kerjasama desa.

Dalam pembangunan kawasan pedesaan yang dilakukan oleh kabupaten dan/atau pihak ketiga harus mengikutsertakan pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan memperhatikan kepentingan masyarakat desa, kewenangan desa, kelancaran pelaksanaan investasi, kelestarian lingkungan hidup, keserasian kepentingan antar kawasan, dan kepentingan umum.

Berdasarkan hak otonominya, desa berhak mengelola keuangan desa secara mandiri. Baik mengelola sumber-sumber pendapatan maupun mengelola pembelanjaan anggaran. Akan tetapi, pada kenyataannya sangat banyak desa yang belum dapat memanfaatkan keistimewaannya tersebut. Ketergantungan dana dari pemerintah pusat maupun daerah masih sangat kuat. Desa belum dapat mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan desa dengan berbasis pada kekayaan dan potensi desa setempat.

Kondisi keuangan dan perekonomian desa yang masih tertinggal tersebut dikarenakan akses keuangan untuk sektor pedesaan dan terutama masyarakat miskin pedesaan di Indonesia masih sangat terbatas. Masyarakat desa umumnya tidak memiliki akses terhadap lembaga perbankan konvensional, sehingga mereka terpaksa berhubungan dengan lembaga jasa keuangan informal seperti rentenir dengan tingkat bunga yang irrasional karena terlalu tinggi dan mengikat. Pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebenarnya sudah berusaha memperluas lembaga keuangan mikro ke daerah pedesaan, namun survey yang dilakukan Bank Rakyat Indonesia (BRI) menunjukkan bahwa dua pertiga rumah tangga desa masih kekurangan akses atas jasa keuangan resmi atau tak resmi. Diantara rumah tangga tanpa usaha yang dapat bertahan hidup, 62% tidak mempunyai rekening tabungan, dan 68% tidak mengambil kredit dari lembaga keuangan manapun, sedangkan 52% rumah tangga dengan usaha yang dapat bertahan hidup tidak mengambil kredit dari lembaga keuangan (Rewa Misra, 2008:3).

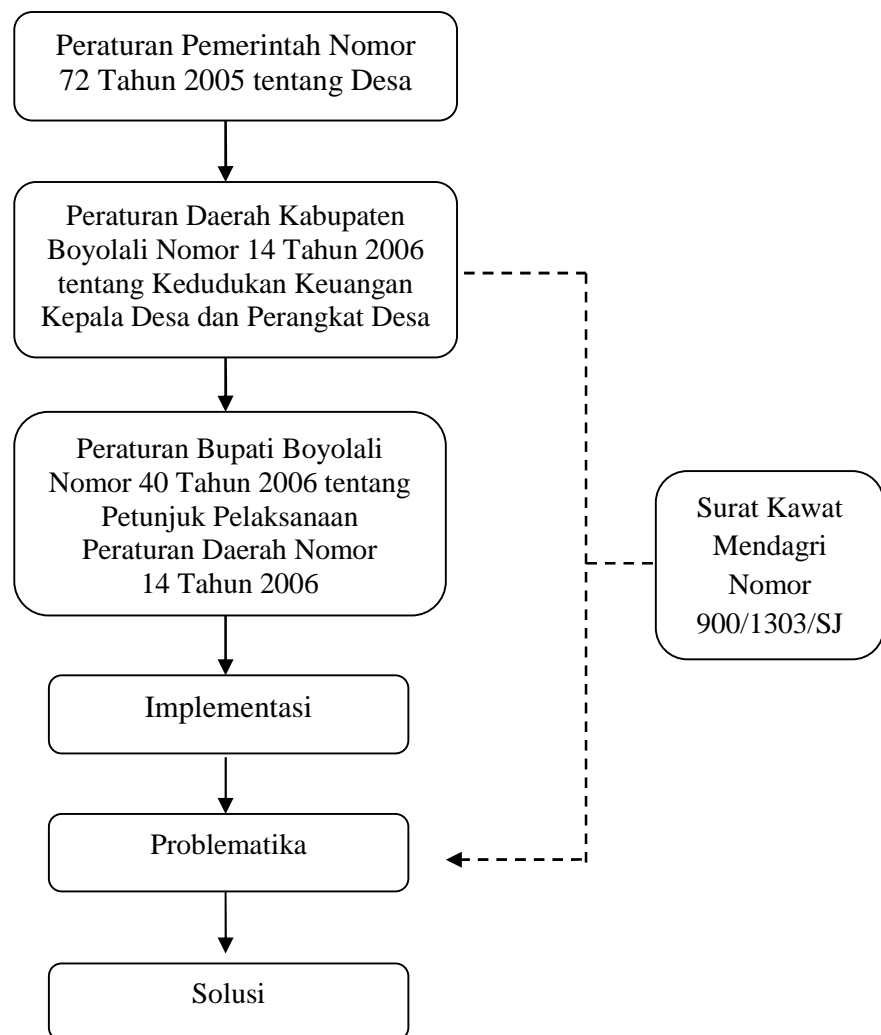
Usaha untuk merangsang pertumbuhan ekonomi desa sesungguhnya telah dilakukan sejak lama di Indonesia, bahkan sejarah keuangan mikro Indonesia sudah berusia lebih dari 100 tahun. Jika diperhatikan dalam

makalah-makalah yang diterbitkan secara internasional, Indonesia selalu dijadikan contoh dalam penyaluran bantuan keuangan mikro komersial. Lembaga keuangan mikro itu misalnya seperti koperasi, BRI dengan Sistem Unit Desa-nya, Bank Perkreditan Rakyat (BPR), dan sejumlah Lembaga Dana Kredit Pedesaan (LDKP) yang hampir ada di semua provinsi. Yang menarik, di Indonesia lembaga keuangan mikro dimiliki oleh pemerintah, hal ini merupakan sesuatu yang tidak umum, sebab pada negara-negara lain, lembaga keuangan mikro mayoritas dimiliki oleh swasta. Lembaga keuangan mikro ini berperan penting dalam perkembangan perekonomian di desa, hal ini dapat dilihat dari penelitian bank dunia yang menunjukkan bahwa *micro finance* (kredit mikro) bisa menjadi alat yang sangat kuat untuk mengatasi kemiskinan di pedesaan namun dengan catatan, lembaga keuangan mikro tersebut dapat menyalurkan dana pada masyarakat pedesaan dengan bunga rendah dan didukung dengan peran pemerintah dalam menjaga stabilitas ekonomi agar tetap kondusif (Steffen Jansen, 2006:1-3).

Menurut Steffen Jansen dari ProFI (Promotion of Small Financial Institutions), untuk mendukung perkembangan ekonomi pedesaan, perlu dilakukan beberapa perbaikan dalam beberapa aspek, diantaranya (Steffen Jansen, 2006: 5):

- 1) Adanya peraturan yang memadai mengenai *micro finance* agar lebih banyak lagi bank-bank yang bermain dalam kredit pedesaan.
- 2) Pengawasan bagi lembaga keuangan mikro yang menghimpun dana dari masyarakat agar menciptakan kepercayaan konsumen terhadap lembaga keuangan mikro.
- 3) Dukungan dana dari luar lembaga keuangan mikro, misalnya dari Bank Indonesia atau Bank Dunia.

B. Kerangka Pemikiran



Gambar 2 : Bagan Kerangka Pemikiran

Penjelasan :

Desa sebagai struktur pemerintahan terbawah dalam tata pemerintahan Indonesia secara legal formal pengaturannya diakomodasi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 ini, salah satu hal yang diatur di dalamnya adalah mengenai

kedudukan keuangan kepala desa dan perangkat desa. Lebih lanjut, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 mengamanatkan agar dibuat suatu peraturan daerah yang mengatur tentang kedudukan keuangan kepala desa dan perangkat desa secara lebih spesifik di tingkat Kabupaten/Kota. Di Kabupaten Boyolali sendiri, telah dibuat Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa yang kemudian disusul dengan munculnya Peraturan Bupati Boyolali Nomor 40 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 yang menimbulkan pro dan kontra di kalangan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Sebab dengan diberlakukannya peraturan tersebut, Kepala Desa mengeluhkan penghasilan mereka yang semakin menurun akibat adanya ketentuan bahwa mereka tidak boleh mengelola tanah kas desa dan sebagai gantinya mereka akan mendapat penghasilan tetap dari Pemerintah Kabupaten Boyolali yang nominalnya tidak seberapa jika dibandingkan hasil yang didapat dari mengolah tanah kas desa, namun Perangkat Desa justru mendukung diberlakukannya peraturan daerah ini karena penghasilan mereka bisa meningkat. Dari kondisi ini perlu ditelusuri lebih lanjut implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 yang terjadi di lapangan beserta problematika yang mengikutinya pasca keluarnya Surat Kawat Mendagri Nomor 900/1303/SJ perihal Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Seluruh Indonesia. Oleh karena itu, dengan problematika yang terjadi tersebut perlu ditemukan solusi pemecahannya.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Kabupaten Boyolali

Kabupaten Boyolali merupakan salah satu dari 35 (tiga puluh lima) Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten Boyolali memiliki luas wilayah 101.510,0965 Ha. Wilayah Boyolali terletak antara 110° 22' BT – 110°50' BT dan 7°36' LS – 7°71'LS dengan ketinggian antara 100 meter sampai dengan 1.500 meter dari permukaan laut. Kabupaten Boyolali di sebelah utara berbatasan dengan wilayah Kabupaten Semarang dan Kabupaten Grobogan, di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Sragen, Kabupaten Karanganyar, Kota Surakarta dan Kabupaten Sukoharjo, di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Klaten dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), sedangkan di sebelah barat berbatasan dengan wilayah Kabupaten Magelang dan Kabupaten Semarang (Anonim, www.boyolalikab.go.id>[7 Juni 2010 pukul 07.00]).

Penduduk Kabupaten Boyolali pada tahun 2009 berjumlah 951.717 jiwa dengan komposisi laki-laki 466.481 jiwa dan perempuan 485.236 jiwa. Kepadatan penduduk 938 jiwa/km². Jumlah penduduk Kabupaten Boyolali tahun 2009 terjadi penambahan 2.123 jiwa atau terjadi pertumbuhan 0,22% dari tahun sebelumnya yang mencapai 949.594 jiwa (Anonim, www.boyolalikab.go.id>[7 Juni 2010 pukul 07.00]).

Kabupaten Boyolali meliputi 19 (sembilan belas) Kecamatan dan terdiri dari 263 (dua ratus enam puluh tiga) Desa dan 4 (empat) Kelurahan. Adapun Kecamatan di Kabupaten Boyolali adalah sebagai berikut (Anonim, www.boyolalikab.go.id>[7 Juni 2010 pukul 07.00]) :

1. Kecamatan Selo (10 Desa)
2. Kecamatan Ampel (20 Desa)
3. Kecamatan Cepogo (15 Desa)

4. Kecamatan Musuk (20 Desa)
5. Kecamatan Boyolali (6 Desa dan 3 Kalurahan)
6. Kecamatan Mojosongo (13 Desa)
7. Kecamatan Teras (13 Desa)
8. Kecamatan Sawit (12 Desa)
9. Kecamatan Banyudono (15 Desa)
10. Kecamatan Sambu (16 Desa)
11. Kecamatan Ngemplak (12 Desa)
12. Kecamatan Nogosari (13 Desa)
13. Kecamatan Simo (13 Desa)
14. Kecamatan Klego (13 Desa)
15. Kecamatan Andong (13 Desa)
16. Kecamatan Karanggede (16 Desa)
17. Kecamatan Kemusu (13 Desa)
18. Kecamatan Wonosegoro (18 Desa)
19. Kecamatan Juwangi (9 Desa dan 1 Kalurahan)

Sebagian besar desa yang mempunyai tingkat perkembangan tinggi dan tingkat kemiskinan rendah berada di wilayah Kabupaten Boyolali bagian tengah. Wilayah tersebut tersebar di 6 (enam) kecamatan, diantaranya adalah Kecamatan Boyolali, Ngemplak, Teras, Mojosongo, Nogosari dan Sambu. Sedangkan desa-desa yang mempunyai tingkat perkembangan rendah dan tingkat kemiskinan tinggi tersebar di 5 (lima) wilayah Kabupaten Boyolali bagian utara, yakni Kecamatan Kemusu, Juwangi, Wonosegoro, Karanggede dan Andong. Sedangkan sisanya sebanyak 8 (delapan) kecamatan memiliki tingkat perkembangan dan kemiskinan yang bersifat sedang. Berikut ini adalah klasifikasi desa di Kabupaten Boyolali berdasarkan tingkat perkembangan ekonomi dan kemiskinannya (Wahyuni Apri Astuti, 2009:75):

- Level Perkembangan Ekonomi Tinggi dan Kemiskinan Rendah : 20 desa
- Level Perkembangan Ekonomi Sedang dan Kemiskinan Sedang : 202 desa
- Level Perkembangan Ekonomi Rendah dan Kemiskinan Tinggi : 45 desa

Melihat begitu banyaknya kecamatan yang terdapat di Kabupaten Boyolali, maka untuk lebih memfokuskan penelitian, Penulis akan mengambil sampel populasi di 2 (dua) Kecamatan, yakni Kecamatan Sambu dan Kecamatan Ngemplak. Dengan menggunakan metode Stratified Random Sampling, dari kedua populasi kecamatan tersebut penulis akan membedakan peringkat desa menjadi 3 (tiga) kelompok (yang disebut dengan stratum), yakni desa dengan Level Tinggi, Level Medium, dan Level Rendah. Penulis membedakan tiga level desa tersebut berdasarkan tinggi rendahnya tingkat perekonomian pada masing-masing desa karena setiap desa selalu memiliki tingkat perekonomian yang berbeda-beda. Desa dengan tingkat perkembangan perekonomian yang sudah maju dikategorikan sebagai desa dengan Level Tinggi, kemudian desa dengan tingkat perkembangan perekonomian yang biasa dikategorikan sebagai desa dengan Level Medium, sedangkan desa dengan tingkat perkembangan perekonomian rendah dikategorikan sebagai desa dengan Level Rendah.

Berdasarkan informasi yang penulis peroleh dari kantor kecamatan setempat, di Kecamatan Sambu yang terdiri dari 16 desa, yang termasuk Level Tinggi ada 3 desa, desa dengan Level Medium ada 8 desa, dan pada Level Rendah terdapat 5 desa. Sedangkan untuk Kecamatan Ngemplak yang terdiri dari 12 desa, yang termasuk Level Tinggi ada 4 desa, Level Medium ada 5 desa, dan Level Rendah ada 3 desa. Dari ketiga stratum yang terbagi menjadi beberapa level ini kemudian penulis mengambil 1 sampel secara acak dari masing-masing stratum tersebut. Pada Kecamatan Sambu, penulis mengambil sampel untuk Level Tinggi di Desa Catur, sedangkan untuk Level Medium di Desa Tempursari, dan Level Rendah di Desa Demangan. Untuk Kecamatan Ngemplak, penulis mengambil sampel pada Level Tinggi di Desa Ngesrep, Level Medium di Desa Sindon, dan Level Rendah di Desa Sobokerto. Berikut ini adalah rincian lokasi penelitian penulis:

- Level Tinggi : Desa Catur dan Desa Ngesrep
- Level Medium : Desa Tempursari dan Desa Sindon
- Level Rendah : Desa Demangan dan Desa Sobokerto

B. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Kabupaten Boyolali

Desa sebagai organisasi pemerintahan terendah merupakan tumpuan segenap pelaksanaan urusan pemerintahan dan pembangunan di tingkat bawah. Pemerintah desa selalu dituntut agar lebih aktif dan kreatif dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pembangunan sebab berkembang tidaknya suatu desa itu sangat bergantung pada kinerja pemerintah desa. Namun terkadang kinerja pemerintah desa juga sering dinilai tidak memuaskan sehingga menyebabkan desa menjadi kurang berkembang dan kesejahteraan masyarakatnya masih memprihatinkan. Kinerja pemerintah desa yang belum memuaskan ini salah satunya dipengaruhi dari kecilnya penghasilan yang mereka terima. Beruntung Pemerintah menyadari kondisi ini, sehingga Pemerintah berusaha untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan pemerintah desa. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Pasal 27 ayat (1) disebutkan bahwa Kepala Desa dan Perangkat Desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan tunjangan lainnya sesuai kemampuan keuangan desa. Kemudian dalam Pasal 27 ayat (3) disebutkan pula adanya ketentuan bahwa penghasilan tetap tersebut paling sedikit setara dengan Upah Minimum Regional Kabupaten/Kota. Dari pasal ini terlihat keseriusan Pemerintah untuk meningkatkan penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa karena umumnya di Indonesia, banyak terdapat Kepala Desa dan Perangkat Desa yang penghasilannya masih di bawah UMR dan ditambah dengan adanya berbagai macam tunjangan yang akan diterima Kepala Desa dan Perangkat Desa, diharapkan taraf kehidupan mereka dapat lebih meningkat.

Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 mengamanatkan agar ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan keuangan kepala desa dan perangkat desa ini diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kabupaten Boyolali merupakan salah satu kabupaten yang telah mempunyai peraturan daerah yang mengatur tentang kedudukan keuangan kepala desa dan perangkat desa, yakni melalui Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa yang telah diundangkan pada tanggal 10 Agustus 2006 dan baru mulai berlaku tanggal 1 Januari 2007.

Sebagaimana ketentuan yang tertuang dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 pun juga dituangkan bahwa Kepala Desa dan Perangkat Desa akan diberikan Penghasilan Tetap setiap bulan dan Tunjangan Lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan desa

dan bagi desa yang tidak mampu memberikan penghasilan tetap paling sedikit sama dengan Upah Minimum Regional Kabupaten, maka kekurangannya akan ditanggung oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah. Besarnya Penghasilan Tetap Kepala Desa dan Perangkat Desa menurut Pasal 3 Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 adalah sebagai berikut:

- Penghasilan Tetap Kepala Desa paling banyak 2 (dua) kali Upah Minimum Regional Kabupaten
- Penghasilan Tetap bagi Sekretaris Desa yang belum berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil, paling banyak sebesar 80% (delapan puluh persen) dari Penghasilan Tetap Kepala Desa.
- Penghasilan Tetap untuk Kepala Dusun dan Kepala Urusan, paling banyak sebesar 70% (tujuh puluh persen) dari Penghasilan Tetap Kepala Desa.

Sedangkan untuk Tunjangan Lainnya, Kepala Desa dan Perangkat Desa dapat menerima berbagai tunjangan sesuai dengan urutan prioritas, diantaranya adalah:

- Tunjangan Jabatan
- Tunjangan Isteri/Suami
- Tunjangan Anak
- Tunjangan Beras
- Tunjangan Kesejahteraan atau Penghasilan Tambahan
- Jasa Pengabdian

Besarnya Tunjangan Isteri/Suami, Tunjangan Anak, dan Tunjangan Beras mengacu pada ketentuan yang berlaku pada PNS. Besarnya Tunjangan Jabatan Kepala Desa disamakan dengan Tunjangan Jabatan Kepala Kelurahan (Eselon IV/a) dan Tunjangan Jabatan Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya disamakan dengan Tunjangan Jabatan Sekretaris Kelurahan (Eselon IV/b). Besarnya penghasilan tambahan atau tunjangan kesejahteraan Kepala Desa, Kepala Urusan, dan Kepala Dusun paling banyak 30% (tiga puluh persen) dari penghasilan tetap masing-masing.

Pasal 4 menyatakan bahwa Kepala Desa yang diberhentikan dengan hormat karena habis masa jabatannya, dapat diberikan uang jasa pengabdian yang besarnya 6 kali penghasilan tetap terakhir yang diterimanya. Bagi Kepala Desa yang diberhentikan dengan hormat atau meninggal dunia sebelum masa jabatan habis, dapat

diberikan uang jasa pengabdian yang besarnya paling banyak ditentukan berdasarkan masa baktinya, yakni sebagai berikut:

- Sampai dengan 2 tahun diberikan uang jasa pengabdian sebesar 1 kali penghasilan tetap terakhir
- Diatas 2 sampai 3 tahun diberikan uang jasa pengabdian sebesar 2 kali penghasilan tetap terakhir
- Diatas 3 sampai 4 tahun diberikan uang jasa pengabdian sebesar 3 kali penghasilan tetap terakhir
- Diatas 4 sampai 5 tahun diberikan uang jasa pengabdian sebesar 4 kali penghasilan tetap terakhir
- Diatas 5 sampai kurang dari 6 tahun diberikan uang jasa pengabdian sebesar 5 kali penghasilan tetap terakhir

Sedangkan bagi Perangkat Desa yang diberhentikan dengan hormat atau meninggal dunia dapat diberikan uang jasa pengabdian yang besarnya paling banyak ditentukan berdasarkan masa baktinya, yakni sebagai berikut:

- Sampai dengan 5 tahun diberikan uang jasa pengabdian sebesar 1 kali penghasilan tetap terakhir
- Diatas 5 sampai 10 tahun diberikan uang jasa pengabdian sebesar 2 kali penghasilan tetap terakhir
- Diatas 10 sampai 15 tahun diberikan uang jasa pengabdian sebesar 3 kali penghasilan tetap terakhir
- Diatas 15 sampai 20 tahun diberikan uang jasa pengabdian sebesar 4 kali penghasilan tetap terakhir
- Diatas 20 sampai 25 tahun diberikan uang jasa pengabdian sebesar 5 kali penghasilan tetap terakhir
- Diatas 25 sampai 30 tahun diberikan uang jasa pengabdian sebesar 6 kali penghasilan tetap terakhir
- Diatas 30 tahun diberikan uang jasa pengabdian sebesar 7 kali penghasilan tetap terakhir

Pemberian uang jasa pengabdian ini tidak berlaku bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa yang diberhentikan dengan tidak hormat. Dalam Pasal 4 juga

memperbolehkan Kepala Desa dan Perangkat Desa mengikuti program asuransi jiwa/jaminan hari tua yang pembayaran preminya berasal dari sebagian penghasilannya. Sedangkan Pasal 6 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah dapat memberikan penghargaan kepada Kepala Desa yang habis masa jabatannya dan Perangkat Desa yang mencapai batas usia pensiun.

Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 ini dari awal memang sudah mendapat banyak tentangan dari banyak Kepala Desa di Kabupaten Boyolali. Hal ini terkait dengan sistem penggajian yang hendak diterapkan. Berdasarkan Pasal 8 Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006, Kepala Desa dan Perangkat Desa harus mengembalikan tanah bengkok mereka kepada Pemerintah Desa untuk dijadikan tanah kas desa yang nantinya akan dikelola oleh Pemerintah Desa sebagai sumber pendapatan desa yang digunakan untuk membayar penghasilan tetap dan tunjangan lainnya. Kemudian, Pasal 11 menyebutkan bahwa apabila sampai batas waktu 2 tahun Kepala Desa Dan Perangkat Desa belum mengembalikan tanah bengkok, maka mereka akan diberhentikan dari jabatannya. Konsekuensi berat inilah yang membuat kepala desa dan perangkat desa menuruti apa yang dikatakan oleh peraturan daerah ini. Akibatnya, banyak kepala desa yang menjerit karena penghasilan mereka yang semakin menurun karena hidup mereka selama ini ditopang dengan hasil yang diperoleh dari mengolah tanah bengkok.

Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2006 kemudian akhirnya dikeluarkan sebagai Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006. Peraturan Bupati ini dikeluarkan karena muatan dalam Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 hanya membahas hal-hal umum saja. Dalam Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 juga belum disebutkan sumber dana untuk membayar Penghasilan Tetap dan Tunjangan Lainnya. Hal lain yang belum dimunculkan dalam Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 salah satunya adalah mengenai pengawasan terhadap Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Pasal 11 Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2006 menyebutkan bahwa pengawasan terhadap pelaksanaan kedudukan keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa dilakukan oleh BPD, Camat, dan Bupati dan/atau Pejabat yang ditunjuk. Pasal 2 ayat (2) Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2006 menyebutkan bahwa penghasilan tetap bersumber dari:

- Pendapatan asli desa yang berasal dari hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok Kepala Desa dan Perangkat Desa
- Bantuan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah hanya bersifat sebagai subsidi

Kemudian Pasal 6 ayat (3) menyebutkan bahwa tunjangan lainnya bersumber dari:

- Hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok setelah digunakan untuk penghasilan tetap Kepala Desa dan Perangkat Desa
- Alokasi Dana Desa atau bagi hasil pajak dan retribusi daerah atau pendapatan asli desa dalam hal ketentuan diatas tidak terpenuhi, dengan ketentuan paling banyak 15%.

Meski dana untuk penghasilan tetap sudah mendapat subsidi dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah, namun untuk Tunjangan Lainnya masih dibebankan kepada desa. Hal ini cukup memberatkan bagi desa yang Pendapatan Asli Desa-nya rendah, mereka tidak dapat membayar tunjangan bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa. Ketidakmampuan desa untuk membayarkan berbagai tunjangan tentunya juga ikut mengurangi hasil pendapatan Kepala Desa dan Perangkat Desa yang awalnya mereka peroleh dari mengolah tanah bengkok. Untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya terjadi di desa-desa pasca diimplementasikannya Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006, berikut ini adalah hasil penelitian penulis pada 3 (tiga) level desa di Kabupaten Boyolali:

a. Level Tinggi

Pada Level Tinggi, penulis melakukan observasi di Desa Catur dan Desa Ngesrep. Terlebih dulu, penulis akan memberikan gambaran konkrit tentang Desa Catur. Desa Catur adalah salah satu dari 16 (enam belas) desa yang terletak di Kecamatan Sambu, memiliki luas 305,02 Ha dan pada tahun 2009 berpenduduk sekitar 4759 jiwa. Sebelah utara Desa Catur berbatasan dengan wilayah Desa Ngaglik, sebelah timur berbatasan dengan Desa Tawengan, sebelah selatan berbatasan dengan Desa Glintang, sedangkan di sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Semarang. Desa Catur ini merupakan salah satu desa dari 3 (tiga) desa di Kecamatan Sambu yang dikategorikan sebagai desa dengan Level Tinggi, sekelompok dengan Desa Candan dan Desa Nglembu. Wilayah di Desa Catur

didominasi dengan lahan persawahan yang subur dengan tipe sawah irigasi setengah teknis, maka tak heran banyak warganya yang berprofesi sebagai petani.

Sedangkan deskripsi konkrit untuk Desa Ngesrep, desa ini merupakan salah satu desa dari 12 (dua belas) desa yang terletak di Kecamatan Ngemplak, memiliki luas 334,87 Ha dan pada tahun 2009 berpenduduk sekitar 6237 jiwa. Sebelah utara Desa Ngesrep berbatasan dengan wilayah Desa Sindon, sebelah timur berbatasan dengan Desa Gagaksipat, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Sukoharjo, sedangkan di sebelah barat berbatasan dengan Desa Sobokerto dan Desa Ngargorejo. Desa Ngesrep ini merupakan salah satu desa dari 4 (empat) desa di Kecamatan Ngemplak yang dikategorikan sebagai desa dengan Level Tinggi, sekelompok dengan Desa Gagaksipat, Desa Sawahan, dan Desa Donohudan.

Wilayah di Desa Ngesrep tidak hanya didominasi lahan persawahan dan tegal, tapi sudah lebih modern dengan adanya industri peternakan dan industri mebel. Saat ini lahan persawahan di Desa Ngesrep berkurang jauh karena umumnya lahan persawahan sudah dibeli oleh PT. Angkasa Pura I dari penduduk desa setempat untuk dialihfungsikan pembangunannya menjadi bandar udara. Bahkan saat ini pun sawah yang merupakan bagian dari tanah kas desa juga terancam akan dibeli oleh PT. Angkasa Pura I karena lokasi persawahan tersebut termasuk lokasi yang akan terkena perluasan Bandar Udara Adi Soemarmo untuk beberapa tahun mendatang.

Sebagai desa dengan kategori Level Tinggi, salah satu indikasinya terlihat dari besaran Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa yang dicanangkan dalam satu tahun. Sebab dari sinilah dapat diketahui dengan detail berapa pendapatan yang bisa diperoleh suatu desa dan berapa banyak belanja yang dapat dihabiskan desa dalam waktu satu tahun. Oleh karena itu, menarik untuk diketahui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa di Desa Catur dan Desa Ngesrep agar bisa terlihat perbandingan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa pada tahun anggaran 2010 antara Desa Catur dan Desa Ngesrep. Berikut ini adalah ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) tahun 2010 di Desa Catur dan Desa Ngesrep:

Tabel I
Perbandingan APB Desa pada Desa Catur dan Desa Ngesrep

No	Uraian	Desa Catur	Desa Ngesrep
1	Pendapatan Asli Desa:		
	Hasil Usaha Desa	-	1.500.000
	Hasil Kekayaan Desa:		
	Lelang Tanah Kas Desa	81.250.000	77.997.000
	Lelang Bekas Tanah Bengkok	161.580.000	168.528.000
	Lain-lain PAD yang sah	3.242.000	3.200.000
2	Bagi Hasil Pajak:		
	Kabupaten	4.064.837	4.064.837
	PBB	4.125.787	16.209.676
3	Bagi Hasil Retribusi Kabupaten	4.007.475	4.007.474
4	Alokasi Dana Desa	24.329.370	28.460.754
5	Bantuan Keuangan		
	Pemerintah Provinsi	5.000.000	7.000.000
	Pemerintah Kabupaten	86.064.000	106.985.600
6	Sumbangan Pihak Ketiga	-	175.000.000
	JUMLAH PENDAPATAN	383.140.469	592.835.341

No	Uraian	Desa Catur	Desa Ngesrep
1	Belanja Langsung:		
	Pegawai	39.980.250	47.500.000
	Barang dan Jasa	27.564.913	49.700.000
	Modal	34.521.026	92.000.000
2	Belanja Tidak Langsung:		
	Pegawai	247.814.280	232.991.600
	Hibah	840.000	500.000
	Bantuan Sosial	6.000.000	7.000.000
	Keuangan	24.520.000	205.550.000
	Tidak Terduga	1.900.000	2.000.000

	JUMLAH BELANJA	383.140.469	637.241.600
--	-----------------------	--------------------	--------------------

Dari APB Desa antara Desa Catur dan Desa Ngesrep diatas dapat terlihat bahwa sumber pendapatan yang didapat Desa Ngesrep jauh lebih besar dibandingkan dengan sumber pendapatan yang diperoleh Desa Catur. Sesungguhnya, Pendapatan Asli Desa antara kedua desa tersebut tidak jauh berbeda, yang membedakan hanyalah sumber pendapatan yang berasal dari luar desa yang diterima Desa Ngesrep lebih besar dibandingkan yang diterima oleh Desa Catur. Sumber pendapatan yang membedakan tersebut seperti Bagi Hasil Pajak Bumi dan Bangunan, Bantuan Keuangan dari Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, Alokasi Dana Desa, Sumbangan Pihak Ketiga. Dari semua itu, sumber pendapatan diluar Pendapatan Asli Desa yang memberi tambahan terbanyak berasal dari Sumbangan Pihak Ketiga yang berjumlah Rp 175.000.000,00.

Dari perbandingan APB Desa tersebut juga dapat diketahui bahwa total pendapatan dan belanja Desa Catur sama-sama seimbang, artinya tidak mengalami surplus maupun defisit. Sedangkan untuk total belanja Desa Ngesrep yang dianggarkan pada tahun 2010 direncanakan mencapai hingga Rp 637.241.600,00. Dengan ini, pengelolaan keuangan Desa Ngesrep akan mengalami defisit sebesar Rp 44.306.259,00 namun defisit ini dapat tertutupi dengan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun 2009 yang masih menyimpan dana sekitar Rp 44.654.985,00.

Dari perbandingan APB Desa tersebut, dapat diketahui besaran dana yang dipergunakan untuk membayar Penghasilan Tetap dan Tunjangan Lainnya bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa. Dana yang dipergunakan untuk membayar Penghasilan Tetap diambilkan Desa Catur dari hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok sejumlah Rp 161.580.000,00 dan Bantuan Pemerintah Kabupaten yang berjumlah Rp 86.064.000,00. Sedangkan untuk Tunjangan Lainnya, Desa Catur mengambil dari sisa hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok setelah digunakan membayar Penghasilan Tetap dan selain itu juga diambilkan dari 15% (lima belas persen) bagian Pendapatan Asli Desa Catur.

Penghasilan Tetap untuk Kepala Desa dan Perangkat Desa di Desa Ngesrep diambilkan dari hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok sejumlah Rp 170.276.000,00 dan Bantuan Pemerintah Kabupaten sejumlah Rp 106.985.600,00. Sedangkan untuk Tunjangan Lainnya, Desa Ngesrep mengambil dari sisa hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok setelah digunakan membayar Penghasilan Tetap dan selain itu juga diambilkan dari 15% (lima belas persen) bagian Pendapatan Asli Desa Ngesrep.

Sejak Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 mulai diberlakukan, Kepala Desa dan Perangkat Desa Catur terhitung pada tanggal 3 Januari 2007 telah mengembalikan tanah bengkok mereka seluruhnya kepada Pemerintah Desa, sedangkan Kepala Desa dan Perangkat Desa Ngesrep mengembalikan tanah bengkok pada 5 Januari 2007. Meski dengan berat hati, mereka tetap mengembalikan tanah bengkok karena mereka tidak mau dianggap melakukan pembangkangan terhadap peraturan perundang-undangan dan juga mereka tidak ingin diberhentikan dari jabatan mereka selama ini.

Berdasarkan penuturan Sulomo Achmad selaku Kepala Desa Catur yang juga merupakan Ketua Paguyuban Aparat Desa (Parade) se-Kabupaten Boyolali, prosedur penyerahan tanah bengkok Kepala Desa dan Perangkat Desa diawali dengan cara membuat Surat Pernyataan tertulis yang dibuat oleh masing-masing jabatan. Dalam surat pernyataan tersebut dijabarkan secara rinci gambaran mengenai tanah bengkok yang meliputi Bukti Penguasaan Tanah, Luas Tanah, Lokasi, dan Perkiraan Harga Lelang Tahun Terakhir. Surat pernyataan tersebut didalamnya juga harus memuat klausul bahwa tanah bengkok yang dikembalikan menjadi tanah kas desa benar-benar tidak dalam permasalahan apapun dan tidak terikat perjanjian lisan maupun tertulis dengan pihak manapun.

Setelah Surat Pernyataan dibuat dan diserahkan kepada Desa, proses selanjutnya adalah dengan membuat Peraturan Desa tentang Penetapan Perubahan Status Tanah Bengkok Menjadi Tanah Kas Desa. Apabila Peraturan Desa tentang Penetapan Perubahan Status Tanah Bengkok Menjadi Tanah Kas Desa tersebut sudah ditetapkan, maka Kepala Desa dan Perangkat Desa sudah berhak menerima penghasilan tetap dan tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan desa.

Besarnya penghasilan tetap dan tunjangan lainnya ini nantinya akan ditetapkan melalui mekanisme rapat yang dihadiri Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang kemudian dituangkan dalam APB Desa. Dari 6 (enam) lokasi desa yang Penulis observasi, rata-rata semuanya sudah melaksanakan prosedur untuk membuat Surat Pernyataan perihal pengembalian tanah bengkok dan membuat Peraturan Desa tentang Penetapan Perubahan Status Tanah Bengkok Menjadi Tanah Kas Desa.

Menurut Suharna yang merupakan Kepala Desa Ngesrep, dilaksanakannya prosedur tersebut tidak lantas membuat penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa Ngesrep menjadi lebih baik, apalagi Bantuan dari Pemerintah Kabupaten yang digunakan untuk membayar penghasilan tetap seringkali telat diberikan Pemerintah Kabupaten. Sebagai desa yang tanah pertaniannya subur, Kepala Desa dan Perangkat Desa Ngesrep mengalami penurunan penghasilan yang cukup signifikan. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 menjadi mimpi buruk yang menjadi kenyataan, sebab dari awal mereka telah mengetahui bahwa penghasilan mereka akan menurun akibat diberlakukannya Peraturan Daerah ini. Oleh karena itu, sejak lahirnya Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006, Kepala Desa dan Perangkat Desa Ngesrep beserta Kepala Desa dan Perangkat Desa di Kabupaten Boyolali lantas menyerukan penolakan terhadap Peraturan Daerah ini walaupun pada akhirnya aspirasi mereka hanya dianggap angin lalu oleh Pemerintah Kabupaten.

Sebagai contoh, pada saat masih boleh mengolah tanah bengkoknya sendiri, Kepala Desa Ngesrep bisa memperoleh penghasilan setiap bulan sebesar Rp 5.000.000,00 sedangkan Kepala Desa Catur bisa mendapatkan sekitar Rp 4.500.000,00 per bulan. Namun pada saat ini, dari penghasilan tetap dan tunjangan lainnya, Kepala Desa Ngesrep hanya memperoleh pendapatan Rp 4.145.900,00 dan Kepala Desa Catur hanya bisa mendapatkan Rp 3.603.090,00. Penurunan penghasilan yang cukup signifikan tersebut dirasa sangat memberatkan Kepala Desa karena dengan peringkat desa dengan level tinggi, seharusnya tingkat kesejahteraan mereka pun dapat lebih terjamin jika dibandingkan dengan level desa di tingkat medium maupun tingkat rendah.

Keadaan yang dialami Kepala Desa di desa Catur dan Desa Ngesrep ini sesungguhnya bertolak belakang dengan penghasilan yang diterima Perangkat Desa di kedua desa tersebut, pasalnya apabila Kepala Desa mengalami penurunan pendapatan, Perangkat Desa di Desa Catur dan Desa Ngesrep justru mengalami peningkatan pendapatan. Hal ini terlihat dari penghasilan tetap dan tunjangan lainnya yang mereka peroleh saat ini untuk Desa Catur yang mencapai sekitar Rp 1.949.000,00 hingga Rp 2.079.200,00 per bulan. Sementara untuk Desa Ngesrep, Perangkat Desa memperoleh pendapatan yang berkisar antara Rp 2.231.500,00 hingga Rp 2.486.260,00 per bulan. Perbedaan jenjang jumlah pendapatan yang diterima Perangkat Desa di masing-masing desa tersebut dikarenakan Tunjangan Anak dan Tunjangan Beras yang mereka terima berbeda pula tergantung jumlah anak yang mereka miliki, namun maksimal yang diberi tunjangan hanya 2 (dua) anak saja. Pendapatan Perangkat Desa di Desa Catur dan Desa Ngesrep tersebut rata-rata memperoleh kenaikan sekitar 30% (tiga puluh persen).

Meski ada Perangkat Desa yang merasa gembira atas kenaikan penghasilan mereka, namun disisi lain, perbedaan pendapatan yang diterima masing-masing Perangkat Desa menimbulkan kecemburuan dari beberapa Perangkat Desa yang hanya mengalami sedikit peningkatan. Seperti yang terjadi pada Samsuri (Kepala Dusun I Desa Catur) yang menuturkan bahwa ia sangat menyayangkan Penghasilan Tetap yang diterima Perangkat Desa di Boyolali saat ini disamaratakan, entah itu Kepala Dusun maupun Kepala Urusan, mereka mendapat Penghasilan Tetap yang sama, yang membedakan hanyalah jenis tunjangan yang diterima. Sebagai gambaran, pendapatan Samsuri semasa masih boleh mengolah tanah bengkok sendiri berkisar Rp 1.500.000,00 per bulan karena pada waktu itu ia berhak mengelola tanah bengkok seluas 16.910 m² dan saat ini penghasilan tetap dan tunjangan yang berhak ia terima adalah sekitar Rp 1.949.000,00. Memang mengalami kenaikan sekitar 30% (tiga puluh persen), namun kenaikan yang diterimanya tak sebanding dengan kenaikan yang diterima oleh Umi Basiroh (Kepala Urusan Pemerintahan) yang memperoleh penghasilan tetap dan tunjangan lainnya sebesar Rp 2.079.200,00. Padahal dengan tanah bengkok seluas 10.000 m², pada waktu itu Umi Basiroh hanya mendapat penghasilan sebesar Rp 1.000.000,00. Perbedaan pendapatan ini dikarenakan

tunjangan yang mereka terima berbeda, meski sesungguhnya besaran Penghasilan Tetap yang mereka terima adalah sama, yakni Rp 755.000,00 per bulan. Jika Umi Basiroh mendapatkan Tunjangan Anak dan Tunjangan Beras untuk 4 (empat orang) karena ia telah menikah dan mempunyai 2 (dua) anak, Samsuri tidak mendapatkan Tunjangan Anak dan hanya mendapat Tunjangan Beras untuk 2 (dua) orang karena meski Samsuri telah menikah, tapi ia belum memiliki anak. Menurut Penulis, apabila timbul kecemburuan dari Kepala Dusun I ini merupakan hal yang wajar. Sebab dengan beban tanggung jawab yang berbeda, sudah sepantasnya jika Kepala Dusun I yang secara struktural berada langsung di bawah Kepala Desa memperoleh penghasilan yang lebih banyak dibandingkan dengan Kepala Urusan Pemerintahan yang tunduk di bawah perintah Sekretaris Desa, namun kenyataan yang terjadi menunjukkan sebaliknya. Seyogyanya penghasilan tetap yang disamaratakan antara Perangkat Desa ini tidak terjadi. Penghasilan Tetap bagi Perangkat Desa sudah sewajarnya dibedakan berdasarkan besar kecilnya tanggung jawab yang dipikul masing-masing Perangkat Desa, meskipun jenis tunjangan yang mereka terima disesuaikan dengan kebutuhan keluarga mereka.

Berikut ini adalah ringkasan pendapatan yang diperoleh Kepala Desa dan Perangkat Desa di Desa Catur dan Desa Ngesrep sebelum dan sesudah Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 berlaku:

Tabel II

Perbandingan Penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Desa Catur dan Desa Ngesrep

No	Jabatan	Desa Catur	Desa Ngesrep
1	Kepala Desa:		
	Sebelum	4.500.000	5.000.000
	Sesudah	3.603.090	4.145.900
2	Perangkat Desa:		
	Sebelum	1.000.000-1.500.000	1.550.000-2.000.000
	Sesudah	1.949.000-2.079.200	2.231.500-2.486.240

b. Level Medium

Pada Level Medium, penulis melakukan observasi di Desa Tempursari dan Desa Sindon. Terlebih dulu, penulis akan memberikan gambaran konkrit tentang Desa Tempursari. Desa Tempursari adalah salah satu dari 16 (enam belas) desa yang terletak di Kecamatan Sambu, memiliki luas 246,58 Ha dan pada tahun 2009 berpenduduk sekitar 2403 jiwa. Sebelah utara Desa Tempursari berbatasan dengan wilayah Desa Sambu, sebelah timur berbatasan dengan Desa Demangan dan Desa Candan, sebelah selatan berbatasan dengan Desa Candan, sedangkan di sebelah barat berbatasan dengan Desa Jatisari. Desa Tempursari ini merupakan salah satu desa dari 5 (lima) desa di Kecamatan Sambu yang dikategorikan sebagai desa dengan Level Medium, sekelompok dengan Desa Babadan, Desa Senting, Desa Sambu dan Desa Jagoan. Wilayah di Desa Tempursari didominasi dengan lahan persawahan dengan tipe sawah irigasi setengah teknis dan sawah tadah hujan.

Sedangkan Desa Sindon merupakan salah satu desa dari 12 (dua belas) desa yang terletak di Kecamatan Ngemplak, memiliki luas 282,44 Ha dan pada tahun 2009 berpenduduk sekitar 4809 jiwa. Sebelah utara Desa Sindon berbatasan dengan wilayah Kecamatan Nogosari, sebelah timur berbatasan dengan Desa Manggung dan Desa Dibal, sebelah selatan berbatasan dengan Desa Ngesrep, sedangkan di sebelah barat berbatasan dengan Desa Sobokerto dan Kecamatan Nogosari. Desa Sindon ini merupakan salah satu desa dari 5 (lima) desa di Kecamatan Ngemplak yang dikategorikan sebagai desa dengan Level Medium, sekelompok dengan Desa Manggung, Desa Pandeyan, Desa Dibal, dan Desa Kismoyoso. Wilayah di Desa Sindon mayoritas adalah lahan persawahan dengan tipe irigasi teknis sebesar 90,80 Ha.

Sebagaimana desa dengan kategori Level Tinggi, pada desa Level Medium ini juga akan diperlihatkan jumlah pendapatan dan belanja dalam waktu satu tahun. Oleh karena itu, untuk melihat perbandingan pendapatan dan belanja antara Desa Tempursari dan Desa Sindon, dibawah ini akan dijabarkan ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa di Desa Tempursari dan Desa Sindon pada tahun anggaran 2010:

Tabel III
Perbandingan APB Desa pada Desa Tempursari
dan Desa Sindon

No	Uraian	Desa Tempursari	Desa Sindon
1	Pendapatan Asli Desa:		
	Hasil Kekayaan Desa:		
	Lelang Tanah Kas Desa	40.000.000	48.000.000
	Lelang Bekas Tanah Bengkok	127.113.000	120.825.000
	Lain-lain PAD yang sah	2.500.000	2.000.000
2	Bagi Hasil Pajak:		
	Kabupaten	4.064.837	4.241.460
	PBB	4.125.787	7.274.221
3	Bagi Hasil Retribusi Kabupaten	4.100.502	4.421.567
4	Alokasi Dana Desa	25.000.000	28.159.811
5	Bantuan Keuangan		
	Pemerintah Provinsi	5.000.000	5.000.000
	Pemerintah Kabupaten	87.551.125	96.064.000
	JUMLAH PENDAPATAN	299.455.251	310.986.059

No	Uraian	Desa Tempursari	Desa Sindon
1	Belanja Langsung:		
	Pegawai	31.825.000	29.800.000
	Barang dan Jasa	21.464.000	12.400.000
	Modal	6.000.000	19.008.859
2	Belanja Tidak Langsung:		
	Pegawai	198.649.370	202.327.200
	Hibah	750.000	-
	Bantuan Sosial	7.850.000	4.900.000
	Keuangan	32.916.881	42.550.000
	JUMLAH BELANJA	299.455.251	310.986.059

APB Desa antara Desa Tempursari dan Desa Sindon diatas menunjukkan bahwa sumber pendapatan yang didapat Desa Sindon lebih besar dibandingkan dengan sumber pendapatan yang diperoleh Desa Tempursari. Pendapatan Asli Desa antara kedua desa tersebut sebenarnya tidak jauh berbeda, yang membedakan hanyalah sumber pendapatan diluar Pendapatan Asli Desa yang diterima Desa Sindon lebih besar. Sumber pendapatan yang membedakan tersebut seperti Bagi Hasil Pajak Kabupaten, Bagi Hasil Pajak Bumi dan Bangunan, Bantuan Keuangan dari Pemerintah Kabupaten, dan Alokasi Dana Desa. Dari perbandingan APB Desa tersebut juga dapat diketahui bahwa total pendapatan dan belanja Desa Tempursari maupun Desa Sindon sama-sama seimbang.

Dari perbandingan APB Desa tersebut, dapat diketahui besaran dana yang dipergunakan untuk membayar Penghasilan Tetap dan Tunjangan Lainnya bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa. Desa Tempursari membayar Penghasilan Tetap Kepala Desa dan Perangkat Desa melalui hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok sejumlah Rp 127.113.000,00 dan Bantuan Pemerintah Kabupaten yang berjumlah Rp 87.551.125,00. Sedangkan untuk Tunjangan Lainnya, Desa Tempursari mengambil dari sisa hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok setelah digunakan membayar Penghasilan Tetap dan selain itu juga diambilkan dari 15% (lima belas persen) bagian Pendapatan Asli Desa Tempursari.

Penghasilan Tetap untuk Kepala Desa dan Perangkat Desa di Desa Sindon diambilkan dari hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok sejumlah Rp 120.825.000,00 dan Bantuan Pemerintah Kabupaten sejumlah Rp 86.064.000,00 (karena Bantuan Pemerintah Kabupaten yang diterima Desa Sindon sebesar Rp 10.000.000,00 diperuntukkan bagi pemugaran rumah keluarga miskin). Sedangkan untuk Tunjangan Lainnya, Desa Sindon mengambil dari sisa hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok setelah digunakan membayar Penghasilan Tetap dan kekurangannya diambilkan dari 15% (lima belas persen) bagian Pendapatan Asli Desa Sindon.

Kepala Desa dan Perangkat di Desa Tempursari dan Desa Sindon sama-sama sudah mengembalikan tanah bengkok mereka pada bulan Januari 2007. Kepala Desa Tempursari saat ini menerima Penghasilan Tetap dan Tunjangan Lainnya sejumlah Rp 2.697.504,00 per bulan. Pendapatannya mengalami penurunan Rp 998.996,00 sebab pada saat diperbolehkan mengelola tanah bengkok, ia dapat menghasilkan Rp 3.696.500,00 per bulan. Sejalan dengan kondisi Kepala Desa Tempursari, Kepala Desa Sindon pun mengeluhkan hal serupa. Saat ini Kepala Desa Sindon memperoleh Penghasilan Tetap dan Tunjangan Lainnya sejumlah Rp 3.019.767,00 per bulan. Pendapatan yang diterimanya ini juga mengalami penurunan dibandingkan jika ia mengelola tanah bengkok sendiri karena per bulannya ia bisa memperoleh pendapatan sebesar Rp 4.000.000,00.

Supardi selaku Kepala Desa Sindon bahkan juga menunjukkan kekecewaannya tatkala mengetahui kenyataan bahwa Desa Sindon belum mampu memenuhi semua jenis tunjangan yang seharusnya diterimanya. Desa Sindon hanya mampu memberinya Tunjangan Jabatan dan Tunjangan Kesejahteraan, sedangkan untuk Tunjangan Isteri, Tunjangan Anak, dan Tunjangan Beras sampai sekarang belum pernah ia terima. Namun pendapatan yang diterima Kepala Desa Sindon jika dibandingkan dengan kondisi yang dialami Kepala Desa Tempursari mungkin dapat dikatakan Kepala Desa Sindon lebih beruntung sebab Kepala Desa Tempursari hanya mendapat Tunjangan Jabatan. Praktis pendapatan yang ia terima setiap bulan hanya bergantung dari Penghasilan Tetap dan Tunjangan Jabatan.

Berdasarkan penuturan Panut selaku Kepala Desa Tempursari, saat ini sumber pendapatan Kepala Desa sudah menurun terlampau jauh. Jika dahulu pada waktu tanah bengkok masih boleh dikelola oleh Kepala Desa sendiri, penghasilan yang bisa didapatkan Kepala Desa jika disandingkan dengan pendapatan yang diterima Perangkat Desa sangatlah jauh, yakni 5 berbanding 1. Misalnya saja pendapatan yang dapat diterima Kepala Desa Tempursari adalah Rp 3.700.000,00 per bulan, maka pendapatan yang diterima Perangkat Desa adalah sekitar Rp 740.000,00. Senada dengan penuturan Kepala Desa Tempursari, Supardi (Kepala Desa Sindon) menambahkan bahwa saat ini

keadaan justru berpihak pada Perangkat Desa, sebab apabila dulu pendapatannya sebagai Kepala Desa sangat berada diatas para Perangkat Desa, saat ini Perangkat Desa justru mengalami kenaikan pendapatan dikarenakan berbagai macam tunjangan yang diterima. Supardi juga menggambarkan bahwa dengan adanya Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tersebut, semakin memperkecil selisih pendapatan antara Kepala Desa dan Perangkat Desa. Supardi mencontohkan, jika sekarang dirinya mendapatkan Penghasilan Tetap dan Tunjangan Lainnya sebesar Rp 3.019.767,00 per bulan, maka Kepala Dusun I di desanya dapat memperoleh pendapatan hingga Rp 1.648.020,00 per bulan, perbandingan pendapatan antara Kepala Desa dan Perangkat Desa hanya 2 (dua) berbanding 1 (satu). Padahal sebelumnya Perangkat Desa Sindon hanya memperoleh Rp 810.000,00 hingga Rp 1.000.000,00 per bulan.

Berikut ini adalah ringkasan pendapatan yang diperoleh Kepala Desa dan Perangkat Desa di Desa Tempursari dan Desa Sindon sebelum dan sesudah Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 berlaku:

Tabel IV

Perbandingan Penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Desa Tempursari dan Desa Sindon

No	Jabatan	Desa Tempursari	Desa Sindon
1	Kepala Desa:		
	Sebelum	3.696.500	4.000.000
	Sesudah	2.697.504	3.019.767
2	Perangkat Desa:		
	Sebelum	740.000-960.000	810.000-1.100.000
	Sesudah	1.207.900	1.648.020

c. Level Rendah

Pada Level Rendah, penulis melakukan observasi di Desa Demangan dan Desa Sobokerto. Desa Demangan adalah salah satu dari 16 (enam belas) desa yang terletak di Kecamatan Sambu, memiliki luas 231,70 Ha dan pada tahun

2009 berpenduduk sekitar 2393 jiwa. Sebelah utara Desa Demangan berbatasan dengan wilayah Desa Kepoh dan Desa Jagoan, sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Nogosari, sebelah selatan berbatasan dengan Desa Senting dan Desa Canden, sedangkan di sebelah barat berbatasan dengan Desa Tempursari dan Desa Sambu. Desa Demangan ini merupakan salah satu desa dari 8 (delapan) desa di Kecamatan Sambu yang dikategorikan sebagai desa dengan Level Rendah, sekelompok dengan Desa Cermo, Desa Trosobo, Desa Ngaglik, Desa Glintang, Desa Jatisari, Desa Kepoh, dan Desa Tawengan. Wilayah di Desa Demangan didominasi dengan lahan pertanian kering (tegal) yang biasanya ditanami tanaman palawija dengan sedikit tanah persawahan yang bertipe sawah tadah hujan.

Sedangkan Desa Sobokerto merupakan salah satu desa dari 12 (dua belas) desa yang terletak di Kecamatan Ngemplak, memiliki luas 307,10 Ha dan pada tahun 2009 berpenduduk sekitar 4029 jiwa. Sebelah utara Desa Sobokerto berbatasan dengan wilayah Kecamatan Sambu, sebelah timur berbatasan dengan Desa Ngesrep, sebelah selatan berbatasan dengan Desa Ngesrep dan Desa Ngargorejo, sedangkan di sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Sambu. Desa Sobokerto ini merupakan salah satu desa dari 3 (tiga) desa di Kecamatan Ngemplak yang dikategorikan sebagai desa dengan Level Rendah, sekelompok dengan Desa Ngargorejo dan Desa Girioto. Wilayah di Desa Sobokerto umumnya terdiri dari lahan pertanian kering dan sawah tadah hujan, sedangkan lahan persawahan dengan tipe irigasi setengah teknis hanya segelintir saja.

Pada desa dengan Level Rendah ini juga akan diperlihatkan jumlah pendapatan dan belanja dalam waktu satu tahun. Untuk melihat perbandingan pendapatan dan belanja antara Desa Demangan dan Desa Sobokerto, dibawah ini akan dijabarkan ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa di Desa Demangan dan Desa Sobokerto pada tahun anggaran 2010:

Tabel V
Perbandingan APB Desa pada Desa Demangan
dan Desa Sobokerto

No	Uraian	Desa Demangan	Desa Sobokerto
1	Pendapatan Asli Desa:		
	Hasil Kekayaan Desa:		
	Lelang Tanah Kas Desa	28.785.000	47.850.000
	Lelang Bekas Tanah Bengkok	50.649.000	93.600.000
	Lain-lain PAD yang sah	1.500.000	2.330.000
2	Bagi Hasil Pajak:		
	Kabupaten	4.064.837	-
	PBB	4.125.787	-
3	Bagi Hasil Retribusi Kabupaten	4.100.502	-
4	Alokasi Dana Desa	25.000.000	28.764.346
5	Bantuan Keuangan		
	Pemerintah Provinsi	5.000.000	-
	Pemerintah Kabupaten	92.458.000	104.924.000
6	Hibah	-	3.000.000
	JUMLAH PENDAPATAN	215.683.126	280.468.346

No	Uraian	Desa Demangan	Desa Sobokerto
1	Belanja Langsung:		
	Pegawai	12.543.000	18.542.500
	Barang dan Jasa	8.000.000	34.502.386
	Modal	5.017.948	4.000.000
2	Belanja Tidak Langsung:		
	Pegawai	158.125.600	190.223.460
	Hibah	650.000	700.000
	Bantuan Sosial	10.250.178	14.650.000

	Keuangan	21.096.400	17.850.000
	JUMLAH BELANJA	215.683.126	280.468.346

APB Desa antara Desa Demangan dan Desa Sobokerto diatas menunjukkan bahwa sumber pendapatan yang didapat Desa Sobokerto lebih besar dibandingkan dengan sumber pendapatan yang diperoleh Desa Demangan karena Pendapatan Asli Desa Demangan lebih kecil, yakni hanya mencapai Rp 79.434.000,00 sedangkan Pendapatan Asli Desa Sobokerto mencapai angka Rp 143.780.000,00. Kiranya berdasarkan pertimbangan Pendapatan Asli Desa yang kecil tersebut, Desa Demangan mendapatkan bagian Bagi Hasil Pajak Kabupaten dan Bagi Hasil PBB serta Bagi Hasil Retribusi dari Pemerintah Kabupaten. Dari perbandingan APB Desa tersebut juga dapat diketahui bahwa total pendapatan dan belanja Desa Demangan maupun Desa Sobokerto sama-sama seimbang, tanpa mengalami surplus atau defisit.

Besaran dana yang dipergunakan untuk membayar Penghasilan Tetap dan Tunjangan Lainnya bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa Desa Demangan, diambilkan dari hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok sejumlah Rp 50.649.000,00 dan Bantuan Pemerintah Kabupaten yang berjumlah Rp 92.458.000,00. Sedangkan untuk Tunjangan Lainnya, Desa Demangan mengambil dari sisa hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok setelah digunakan membayar Penghasilan Tetap dan selain itu juga diambilkan dari 15% (lima belas persen) bagian Pendapatan Asli Desa Demangan.

Penghasilan Tetap untuk Kepala Desa dan Perangkat Desa di Desa Sobokerto diambilkan dari hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok sejumlah Rp 93.600.000,00 dan Bantuan Pemerintah Kabupaten sejumlah Rp 95.124.000,00 (karena Bantuan Pemerintah Kabupaten yang diterima Desa Sobokerto sebesar Rp 9.800.000,00 diperuntukkan bagi pemugaran rumah keluarga miskin). Sedangkan untuk Tunjangan Lainnya, Desa Sobokerto mengambil dari sisa hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok setelah

digunakan membayar Penghasilan Tetap dan kekurangannya diambilkan dari 15% (lima belas persen) bagian Pendapatan Asli Desa Sobokerto.

Kepala Desa dan Perangkat di Desa Demangan dan Desa Sobokerto sama-sama sudah mengembalikan tanah bengkok mereka pada bulan Januari 2007. Meski tanah bengkok mereka sudah dikembalikan, tak tampak keluhan dari Kepala Desa dan Perangkat Desa di kedua desa ini. Secara umum mereka menerima ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006. Untuk dapat diketahui, jumlah Penghasilan Tetap dan Tunjangan lain yang diterima Kepala Desa Demangan saat ini adalah Rp 1.965.550,00 per bulan. Pendapatan tersebut mengalami peningkatan sebanyak 45% (empat puluh lima persen) dibandingkan penghasilan yang diterima Kepala Desa Demangan pada waktu ia mengelola tanah bengkok sendiri yang kisaran pendapatannya tidak menentu, yakni antara Rp 1.000.000,00 hingga Rp 1.350.000,00 per bulan. Pendapatan yang tidak menentu ini dikarenakan tanah bengkok yang ia kelola ada yang berupa lahan pertanian kering dan sawah tadah hujan sehingga jika musim kemarau tiba, tanah bengkok tidak dapat diolah sedemikian rupa sehingga menyebabkan penghasilan Kepala Desa Demangan juga ikut turun.

Suwarno yang merupakan Kepala Desa Demangan menuturkan bahwa ia sangat mendukung dengan adanya Penghasilan Tetap dan Tunjangan Lainnya yang sekarang ia terima setiap bulannya karena dengan begitu ia tidak perlu was-was dengan pendapatan yang ia terima karena sekarang pendapatan yang ia terima lebih besar dan juga lebih stabil. Perangkat Desa di Desa Demangan pun juga lebih menyukai sistem penggajian yang diterapkan kepada Pemerintah Desa di Boyolali saat ini karena mereka merasakan peningkatan kesejahteraan setelah pendapatan mereka juga ikut naik. Sebagai contoh, Perangkat Desa Demangan saat ini memperoleh jumlah Penghasilan Tetap dan Tunjangan Lainnya yang berkisar Rp 1.346.398,00 per bulan padahal sebelumnya mereka hanya mendapatkan penghasilan yang berkisar antara Rp 650.000,00 hingga Rp 850.000,00 per bulan.

Pemikiran yang serupa pun ditunjukkan oleh Ngatinem yang merupakan Kepala Desa Sobokerto. Ia menuturkan dengan diberlakukannya Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006, dirinya dan Perangkat Desa di Desa Sobokerto menyambut positif karena pendapatan yang mereka terima mengalami peningkatan. Sebagai Kepala Desa, saat ini Ngatinem memperoleh Penghasilan Tetap dan Tunjangan Lainnya sebesar Rp 2.458.133,00 per bulan. Pendapatan ini meningkat jika dibandingkan pendapatannya yang terdahulu dengan mengolah bengkok yang hanya meraup Rp 1.925.000,00 per bulan. Sedangkan pendapatan Perangkat Desa juga mengalami peningkatan, yang semula hanya memperoleh Rp 800.000,00 hingga Rp1.000.000,00 per bulan, saat ini mereka mendapatkan Penghasilan Tetap dan Tunjangan Lainnya sebesar Rp 1.453.330,00.

Berikut ini adalah ringkasan pendapatan yang diperoleh Kepala Desa dan Perangkat Desa di Desa Demangan dan Desa Sobokerto sebelum dan sesudah Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 berlaku:

Tabel VI
Perbandingan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Desa Demangan dan
Desa Sobokerto

No	Jabatan	Desa Demangan	Desa Sobokerto
1	Kepala Desa:		
	Sebelum	1.000.000-1.350.000	1.925.000
	Sesudah	1.965.550	2.458.133
2	Perangkat Desa:		
	Sebelum	650.000-850.000	800.000-1.000.000
	Sesudah	1.346.398	1.453.330

C. Problematika Implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 Tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa Dan Perangkat Desa Terhadap Sistem Penggajian Kepala Desa Dan Perangkat Desa Di Kabupaten Boyolali Serta Solusinya

Penerapan suatu peraturan selalu memberikan konsekuensi tersendiri terhadap pihak-pihak yang terlibat atau dikenai peraturan tersebut. Konsekuensi ini terkadang bisa berkembang menjadi suatu permasalahan yang dapat merugikan pihak-pihak tertentu. Permasalahan ini ada yang bersifat yuridis dan ada yang bersifat teknis. Permasalahan yang bersifat yuridis muncul karena ketidaksesuaian antara peraturan yang satu dengan yang lainnya atau peraturan tersebut saling bertentangan. Sedangkan permasalahan teknis yaitu permasalahan yang timbul ketika peraturan tersebut dilaksanakan di lapangan. Permasalahan ini terjadi karena adanya ketidaksesuaian antara peraturan yang tertulis dengan keadaan sosiologis pada saat pelaksanaannya. Demikian pula dalam pemberlakuan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 juga tidak terlepas dari permasalahan yang bersifat teknis dan yuridis, yaitu:

1. Permasalahan yang bersifat yuridis

Permasalahan yang bersifat yuridis ini terlihat dari muatan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 dan petunjuk pelaksanaannya, yakni Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2006 sesungguhnya belum sesuai dengan Surat Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor 900/1303/SJ perihal Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Seluruh Indonesia yang lahir karena persoalan pengembalian tanah bengkok yang juga banyak mendapat penolakan dari Kepala Desa dan Perangkat Desa di Indonesia. Berdasarkan Surat Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor 900/1303/SJ tersebut dapat diketahui bahwa sebelumnya pada tanggal 17 Agustus 2006 telah dikeluarkan Surat Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor 140/1841/SJ yang menyatakan bahwa Penghasilan Tetap Kepala Desa dan Perangkat Desa ditetapkan setiap bulan minimal sesuai dengan UMR Kabupaten dan bersumber dari APBD Kabupaten yang disalurkan melalui APB Desa masing-masing, sedangkan Tunjangan

Lainnya dibebankan pada ADD pada porsi penggunaan 30%. Namun yang terjadi pasca implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006, Penghasilan Tetap dan Tunjangan Lainnya bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa masih dibayar menggunakan hasil lelang tanah bengkok. Jika sistem penggajian seperti ini masih diterapkan, hal ini memperlihatkan bahwa Pemerintah Kabupaten ingin bertindak curang sebab dengan dibebankannya pembayaran Penghasilan Tetap kepada hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok, tentu akan meringankan tanggung jawab Pemerintah Kabupaten dalam memberikan Penghasilan Tetap, karena bantuan untuk Penghasilan Tetap yang diberikan Pemerintah Kabupaten hanya berupa subsidi.

Tunjangan Lainnya bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagaimana dinyatakan dalam Surat Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor 900/1303/SJ seharusnya hanya dibayarkan dengan Alokasi Dana Desa maksimal sebanyak 30% (tiga puluh persen), namun kenyataannya saat ini Tunjangan Lainnya juga dibayarkan dengan hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok setelah digunakan untuk membayar Penghasilan Tetap. Jika dana untuk membayar Tunjangan Lainnya tersebut masih kurang, baru boleh diambilkan dari Alokasi Dana Desa atau Bagi Hasil Pajak dan Retribusi Daerah atau Pendapatan Asli Desa maksimal sebanyak 15% (lima belas persen). Dari kenyataan ini sudah terlihat bahwa Pemerintah Kabupaten ingin membebani Pemerintah Desa untuk membayarkan Tunjangan Lainnya dan lagi-lagi Pemerintah Desa tidak bisa berkitik dan menjalankan aturan ini begitu saja.

Sesungguhnya, polemik Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa ini tidak perlu terjadi jika Pemerintah Kabupaten Boyolali konsisten menjalankan peraturan sebab sejak ditetapkan Pemerintah Desa, tidak ada lagi peraturan tentang tanah bengkok, melainkan hanya memuat peraturan tentang Tanah Kas Desa. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1982 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa, Kepengurusan, dan Pengawasannya, dalam Pasal 11 ayat (1) mengatur bahwa sumber-sumber pendapatan desa berupa tanah bengkok dan sejenisnya yang selama ini merupakan sumber penghasilan langsung Kepala Desa dan Perangkat Desa

ditetapkan menjadi sumber pendapatan desa yang pengurusannya ditetapkan melalui APB Desa. Dari aturan ini jelas terlihat bahwa tanah bengkok bukan melekat sebagai Penghasilan Tetap Kepala Desa, melainkan menjadi kekayaan desa. Tetapi karena pelaksanaannya tidak dilakukan secara konsekuen oleh Pemerintah Kabupaten dan berlarut-larut, sehingga tanah bengkok terus melekat menjadi sumber penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Berdasarkan hasil penelitian, solusi terbaik untuk pemecahan masalah ini adalah dengan melakukan revisi atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 dan mencabut petunjuk pelaksanaannya, yakni Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2006 dan harus disesuaikan dengan isi Surat Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor 900/1303/SJ. Selain itu, dalam pembahasan rancangan peraturan daerah tentang kedudukan keuangan kepala desa dan perangkat desa selanjutnya adalah dengan mengikutsertakan Parade Nusantara Kabupaten Boyolali dan PPDI Boyolali sebab dengan mendengar aspirasi dari Kepala Desa dan Perangkat Desa yang tergabung dalam 2 (dua) organisasi yang berbeda tersebut diharapkan revisi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 ini dapat lebih memiliki rasa keadilan tanpa harus ada pihak-pihak yang dirugikan lagi.

2. Permasalahan yang bersifat teknis

Awalnya sebelum Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 ini diberlakukan, ratusan Kepala Desa yang tergabung dalam Paguyuban Aparat Desa (Parade) Nusantara Kabupaten Boyolali menolak untuk mengembalikan tanah bengkok mereka. Namun karena mereka sudah berdialog dengan DPRD Kabupaten Boyolali dan ada kesepakatan antara anggota dewan dengan Parade Nusantara Kabupaten Boyolali untuk menyamakan persepsi tentang muatan dalam peraturan daerah tersebut dan juga anggota dewan berjanji akan menerima usulan para Kepala Desa, maka akhirnya Kepala Desa bersedia mengembalikan tanah bengkok mereka kepada pemerintah desa masing-masing. Akan tetapi pada kenyataannya, perbaikan yang mereka harapkan terhadap peraturan daerah tersebut ternyata belum juga terwujud sehingga pendapatan bulanan yang mereka terima terpaksa jauh mengalami penurunan

dibanding saat mengelola tanah bengkok. Kondisi ini dapat diketahui dari Kepala Desa-Kepala Desa di desa Level Tinggi dan Level Medium. Pada Level Tinggi seperti Desa Catur dan Desa Ngesrep dan juga Level Medium seperti Desa Tempursari dan Desa Sindon, penerapan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 berdampak pada penurunan jumlah pendapatan bulanan Kepala Desa yang cukup signifikan sehingga berimbas pada tingkat kesejahteraan Kepala Desa beserta keluarganya yang juga ikut menurun.

Disisi lain, terdapat pula pihak-pihak yang mendukung diberlakukannya Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 ini, mereka adalah para Perangkat Desa yang tergabung dalam Persatuan Perangkat Desa Indonesia (PPDI) Boyolali. Mereka mulai bereaksi setelah melihat upaya-upaya yang dilakukan Parade Nusantara Boyolali yang menuntut revisi atas peraturan daerah tersebut. PPDI Boyolali menyatakan kesanggupannya untuk menjalankan aturan yang terdapat dalam peraturan daerah tersebut sebab dengan diimplementasikannya Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006, para perangkat desa merasa mendapat perbaikan kesejahteraan karena peningkatan penghasilan bulanan yang mereka terima.

Tak hanya sampai disitu saja, penerapan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 ini juga menimbulkan masalah pada keuangan desa di Level Medium dan Level Rendah karena Kepala Desa dan Perangkat Desa di desa-desa tersebut tidak bisa memperoleh semua jenis tunjangan yang seharusnya mereka terima akibat keterbatasan dana Pendapatan Asli Desa. Di Desa Sindon, Kepala Desa dan Perangkat Desa hanya bisa mendapatkan 2 (dua) dari 6 (enam) jenis tunjangan yang seharusnya mereka terima karena Desa Sindon hanya mampu membayarkan Tunjangan Jabatan dan Tunjangan Kesejahteraan. Sedangkan untuk Desa Tempursari, Desa Demangan, dan Desa Sobokerto, Kepala Desa dan Perangkat Desanya hanya bisa memperoleh Tunjangan Jabatan. Hal ini bisa dipahami sebab dana yang digunakan untuk membayar berbagai tunjangan ini berasal dari hasil lelang tanah desa bekas tanah bengkok setelah digunakan untuk membayar Penghasilan Tetap dan apabila sumber dana tersebut belum mencukupi untuk membayar berbagai tunjangan, maka sumber dana untuk membayar tunjangan Kepala Desa dan Perangkat Desa

diambilkan 15% (lima belas persen) dari Pendapatan Asli Desa. Mengetahui kenyataan yang terjadi ini, wajar jika desa tidak bisa membayarkan semua tunjangan bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa mereka sebab PAD sebelumnya juga telah dibebani untuk membayar Penghasilan Tetap.

Masalah mengenai Kepala Desa yang sebelum peraturan daerah ini diberlakukan tidak mau mengembalikan tanah bengkok, seharusnya pada saat itu masalah tersebut dapat diatasi dengan dilakukan pengawasan secara intensif dibawah koordinasi Asisten I Seketariat Daerah yang memang membidani Bagian Pemerintahan Desa. Dengan adanya pengawasan ini, diharapkan Kepala Desa bersedia menyerahkan tanah bengkoknya secara sukarela. Sedangkan untuk solusi pemecahan masalah bagi desa Level Medium dan Level Rendah yang tidak bisa membayarkan semua tunjangan, Kepala Desa dan Perangkat Desa di Level Medium dan Level Rendah mengharapkan bahwa Pemerintah Kabupaten dapat melaksanakan ketentuan dalam Surat Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor 900/1303/SJ, yakni mereka menghendaki bahwa Penghasilan Tetap dibebankan kepada APBD Kabupaten sehingga desa tidak terbebani untuk membayar Penghasilan Tetap dan Tunjangan. Kondisi seperti ini dapat memberikan peluang bagi desa Level Medium dan Level Rendah untuk bisa membayarkan semua jenis tunjangan yang dapat diterima Kepala Desa dan Perangkat Desa.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa sudah dilaksanakan di Kabupaten Boyolali. Hal ini terlihat dari praktek pelaksanaannya yang dapat berjalan dengan baik di 3 (tiga) level desa, yakni Level Tinggi seperti Desa Catur dan Desa Ngesrep, Level Medium seperti Desa Tempursari dan Desa Sindon, dan Level Rendah seperti Desa Demangan dan Desa Sobokerto.
2. Problematika implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 terhadap sistem penggajian Kepala Desa dan Perangkat Desa di Kabupaten Boyolali terdiri dari permasalahan yang bersifat teknis dan yuridis. Permasalahan yuridis terjadi karena ketidaksesuaian Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 dan Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2006 dengan Surat Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor 900/1303/SJ. Solusi untuk mengatasi problematika ini adalah

dengan melakukan revisi terhadap Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006. Sedangkan Permasalahan teknis terjadi karena pada saat sebelum peraturan daerah ini diberlakukan, banyak Kepala Desa menolak mengembalikan tanah bengkok. Selain itu juga terjadi permasalahan di desa Level Medium dan Level Rendah yang tidak bisa memenuhi kewajibannya untuk membayarkan berbagai tunjangan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Solusi pemecahan masalah ini adalah dengan melaksanakan ketentuan dalam Surat Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor 900/1303/SJ.

B. Saran

1. Bagi Pemerintah Kabupaten hendaknya lebih berhati-hati dalam menyusun produk hukum berupa peraturan daerah dengan cara membuatnya sesuai dengan tata cara dan prosedur yang baik dan benar sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu, hendaknya dalam penyusunan peraturan daerah juga melalui proses Naskah Akademik dan Studi Kelayakan untuk mengetahui kondisi sesungguhnya yang terjadi di lapangan sehingga diharapkan produk hukum tersebut dapat dijalankan dan tidak menimbulkan permasalahan di kemudian hari.
2. Hendaknya dalam melakukan revisi terhadap Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006, Pemerintah Kabupaten melibatkan Paguyuban Aparat Desa (Parade) Nusantara Kabupaten Boyolali dan Persatuan Perangkat Desa Indonesia (PPDI) Boyolali agar nantinya Peraturan Daerah baru yang akan lahir dapat memenuhi rasa keadilan dan tidak akan ada pihak-pihak yang dirugikan karena melihat perbedaan pemikiran antara Parade Nusantara Kabupaten Boyolali dan PPDI Boyolali dikhawatirkan akan sangat rentan mengganggu kinerja Kepala Desa dan Perangkat Desa dalam mengelola pemerintahan desa sebab aroma perselisihan sudah sangat kental terasa antara organisasi Kepala Desa dan organisasi Perangkat Desa tersebut.
3. Bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa meskipun tergabung dalam organisasi yang berseberangan, hendaknya dapat meredam ego masing-masing dan

senantiasa dapat bekerja sama dengan baik dalam melaksanakan pengelolaan pemerintahan desa agar tetap dapat memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat desa.

DAFTAR PUSTAKA

- AA GN Ari Dwipayana. 2006. "Mencari Foormat Otonomi Desa Di Tengah Keragaman". *Makalah*. Disampaikan pada Sarasehan Nasional Menggagas Desa Masa Depan, pada tanggal 3-4 Juli 2006 di Jakarta.
- Abdul Gaffar Karim. 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Anonim. *Geografi Kabupaten Boyolali*. www.boyolalikab.go.id>[7 Juni 2010 pukul 07.00]
- Anonim. *Kecamatan di Kabupaten Boyolali*. www.boyolalikab.go.id>[7 Juni 2010 pukul 07.00]
- Edi Cahyono. *Transformasi Petani Menjadi Buruh Industri Perkebunan: Studi Karesidenan Pekalongan 1830-1870*. www.geocities.com>[7 Juni 2010 pukul 08.00]
- Hanif Nurcholis. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Grasindo.
- HAW. Widjaja. 2008. *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: Rajawali Pers.

- HB. Sutopo. 2002. *Pengantar Metodologi Penelitian Kualitatif*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret.
- Isharyanto. 2008. "Analisis Singkat Terhadap Pembiayaan Pelaksanaan Desentralisasi Ditinjau Dari Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*. Vol.I, No.1. Surakarta: P3KHAM LPPM UNS.
- Jacob Yaron. 1994. "What Makes Rural Finance Institutions Successful?". *Oxford Journal*. Vol. 9, No.1
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Krister Andersson. 2009. "Local Governments and Rural Development: Comparing Lessons from Brazil, Chile, Mexico, and Peru". *Proquest Journal*. Vol. 17, No.2.
- Maryunani. 2006. "Perspektif Pengelolaan Keuangan dan Ekonomi Desa". *Makalah*. Disampaikan pada Sarasehan Nasional Menggagas Desa Masa Depan, pada tanggal 3-4 Juli 2006 di Jakarta.
- Mike Coppin. 1995. "NGOs and Rural Development in Indonesia". *Rural Society Journal*. Vol.9, No.3.
- M.R. Khairul Muluk. 2007. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Malang: Bayumedia.
- Muhammad Fauzan. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*. Yogyakarta: UII Press.
- Ni'matul Huda. 2005. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- _____. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusamedia.
- Peraturan Bupati Boyolali Nomor 40 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa.
- Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

- Rahardjo Adisasmita. 2006. *Membangun Desa Partisipatif*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Rewa Misra. *Kasus Lembaga Perkreditan Desa Muntigunung: Kepemilikan Desa Sebagai Sebuah Model Jangkauan Terpencil dari Jasa Keuangan*. www.fordfoundation.com> [4 Juni 2010 pukul 13.15].
- Sediono MP Tjondronegoro. 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah Di Pulau Jawa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Siswanto Sunarno. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soerjono Soekanto. 2008. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Steffen Jansen. 2006. "Pengembangan Keuangan Mikro Pedesaan Nusa Tenggara Barat". *Makalah*. Disampaikan pada Sarasehan Nasional Menggagas Desa Masa Depan, pada tanggal 3-4 Juli 2006 di Jakarta.
- Surat Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor 900/1303/SJ perihal Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Seluruh Indonesia.
- Sutoro Eko. 2006. "Mempertegas Posisi Politik Dan Kewenangan Desa". *Makalah*. Disampaikan pada Sarasehan Nasional Menggagas Desa Masa Depan, pada tanggal 3-4 Juli 2006 di Jakarta.
- _____. *Good Governance Dalam Pengelolaan Keuangan Desa*. <http://www.ireyogya.com>> [19 Mei 2010 pukul 17.20].
- The Liang Gie. 1995. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia Jilid III*. Jakarta: Gunung Agung.
- Titik Triwulan Tutik. 2006. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Wahyuni Apri Astuti. 2009. "Kemiskinan dan Perkembangan Wilayah di Kabupaten Boyolali". *Forum Geografi*. Vol.23, No. 1. Surakarta: Universitas Muhamadiyah Surakarta.