

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara Hukum¹, artinya penyelenggaraan segala aktivitas pemerintahan haruslah tunduk dan berdasarkan hukum positif yang berlaku. Sebagai personifikasi dari tatanan hukum nasional, Indonesia sebagai suatu Negara diselenggarakan melalui Lembaga-lembaganya yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif yang pada pelaksanaannya Lembaga eksekutif melaksanakan dan menjalankan pemerintahan dengan diawasi oleh kelembagaan legislatif maupun yudikatif.

Penyelenggaraan pemerintahan oleh Lembaga eksekutif dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Sebagai konsekuensi negara hukum, maka penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/ Kota tersebut haruslah tunduk dan menjalankan pemerintahan dengan wewenang yang diberikan dan diamanatkan oleh Peraturan Perundang undangan. Pada tahapan ini lah Politik Hukum suatu negara menentukan bentuk dan arah penyelenggaraan pemerintahan. Yaitu Pemerintah Bersama Dewan Perwakilan membuat suatu Undang-undang untuk meletakkan dasar kewenangan terhadap pemerintah untuk menjalankan pemerintahannya selanjutnya berdasarkan perundang undangan tersebut, Pemerintah dan jajarannya mengeluarkan berbagai peraturan pelaksana baik pada tingkat Menteri dan berbagai jajaran dibawahnya.

¹ Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Presiden sebagai kepala negara dan simbol utama dari Lembaga eksekutif di Indonesia menjalankan pemerintahannya bersama wakil dan jajarannya sesuai dengan visi dan misi atau dikenal dengan istilah “Nawacita”. Atas hal ini satu dari Sembilan Nawacita Presiden Ir. H. Joko Widodo dalam menjalankan pemerintahannya di Indonesia adalah Pemberian Dana Desa. Dimana Pemerintah Pusat mengalokasikan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Selanjutnya disebut “APBN”) terhadap desa untuk mengelola dana tersebut guna melaksanakan pembangunan di Desa.

Konsep Desa adalah pertama kali diperkenalkan oleh warga negara Belanda yaitu Mr. Herman Warner Muntinghe yang bertugas sebagai pembantu Gubernur Jendral Inggris pada tahun 1817.² Secara etimologi menurut Yusnani Hasyimzoen dkk kata Desa berasal dari Bahasa sansekerta yaitu *deca* seperti dusun, desi, negara, negeri, negaro, negori (*nagarom*) yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran, tanah leluhur yang merujuk pada suatu kesatuan hidup dengan satu kesatuan norma serta memiliki batas yang jelas.³ Pengertian yang lebih kontekstual dijelaskan pada Kamus Besar Bahasa Indonesia,⁴ dimana Desa diartikan sebagai 1) Suatu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa); 2) Kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan, belum ada listrik; 3) Udik atau dusun (dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota), terpencil di kaki gunung; 4) tanah; tempat; daerah.

² *Laporan Akhir Studi revitalisasi otonomi daerah*, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Direktorat Perbedayaan Masyarakat dan Desa, Jakarta, 2007, h. 47-48.

³ Yusnani Hasyimzoen, 2017, *Hukum Pemerintah Daerah*, Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada, h. 131.

⁴ <https://kbbi.web.id/desa>, Diakses pada 3 Mei 2019

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Selanjutnya disebut “Undang-Undang Desa”) desa memiliki pengertian desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan bagian dari Lembaga eksekutif yang menjalankan desa adalah disebut dengan Pemerintah Desa yaitu Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Pemberian Dana Desa sebagai Nawacita Presiden Ir. H. Joko Widodo adalah telah dilaksanakan dengan memperhatikan konsep negara hukum, yaitu sebagai negara hukum maka segala penyelenggaraan pemerintahan haruslah tunduk dan berdasarkan pada peraturan perundang undangan. Yaitu untuk terciptanya Dana Desa pada Nawacita tersebut, telah ditempuhlah tata cara perundangan yang berlaku yaitu Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Penetapan peraturan pemerintah tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara oleh Presiden Ir. H. Joko Widodo

adalah hal yang konstitusional, sebagaimana dinyatakan pada Pasal 5 ayat 2 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan; “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Keputusan demikian secara konsep adalah paralel dengan pengertian hukum oleh Jimly Asshiddiqie yang menyatakan:⁵

“Hukum pada pokoknya adalah produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat subjek hukum dengan hak-hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibire*), atau keharusan (*obligatere*), ataupun kebolehan (*permittere*). Hukum negara adalah hukum yang ditetapkan dengan keputusan kekuasaan negara.”

Sebagai negara yang menganut sistem hukum eropa continental maka pembuatan dan eksistensi setiap peraturan perundangan adalah terikat pada sistem hirarki peraturan perundang undangan. Sistem ini paralel dengan asas *Lex superior derogat legi inferior*, asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang tinggi (*lex superior*) mengesampingkan hukum yang rendah (*lex inferior*). Sehingga demikian pembuatan setiap peraturan perundangan termasuk dalam hal ini Peraturan Pemerintah tidak dapat bersifat bertentangan dengan peraturan di atasnya. Adapun hirarki peraturan perundangan di Indonesia diatur pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti
- d. Undang-Undang;

⁵ Jimly Asshiddiqie, 2014, *Perihal Undang Undang*, Jakarta, Rajawali Pers, h. 7.

- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Peraturan Presiden;
- g. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- h. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hirarki peraturan perundangan di atas, Penetapan peraturan pemerintah tentang Dana Desa yaitu Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang bersumber dari APBN sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah No.60 Tahun 2014 tentang Dana Desa Yang bersumber dari APBN (Selanjutnya disebut “Peraturan Pemerintah tentang Dana Desa”) telah ditetapkan dengan memperhatikan sistem hirarki peraturan perundangan. Yaitu sesuai dan konstitusional dengan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan kewenangan kepada presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Undang Undang. Di mana dalam hal ini melaksanakan Undang Undang Desa sebagaimana juga sesuai dengan amanat Undang Undang Desa pada Pasal 72 ayat (1) huruf b dan ayat (2) Undang-Undang Desa yang menegaskan bahwasannya salah satu sumber pendapatan Desa berasal dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Alokasi dana desa dari APBN kepada Desa disisi lain sejalan dengan sistem pemerintahan negara Indonesia yang bercirikan negara kesatuan yang desentralistik dan didasarkan pada asas otonomi daerah. Berdasar pada asas otonomi daerah berarti, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari daerah-daerah otonom yang meliputi daerah otonomi Provinsi dan daerah otonomi Kabupaten/Kota. Sedangkan desentralistik berarti adanya peristiwa penyerahan

kewenangan⁶, yaitu pemerintah pusat memberi suatu kewenangan kepada pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/ kota untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁷

Bahwa pemberlakuan otonomi daerah pada Undang Undang Nomor. 22 Tahun 1999 sebagaimana diubah oleh Undang Undang Nomor. 32 Tahun 2004, dan sebagaimana diubah kembali oleh Undang Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dalam pembangunan nasional.

Otonomi daerah yang secara umum merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan suatu daerah provinsi dan kabupaten/ kota lebih jauh dikembangkan sampai pada tahap otonomi desa. Artinya desa sebagai satuan pemerintahan terkecil pada suatu tatanan pemerintahan daerah memiliki otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya yaitu termasuk dalam hal pengolahan keuangan untuk pembangunan. Otonomisasi terhadap desa tersebut dapat ditemukan pada Undang Undang Desa dan Peraturan Pelaksananya. Yaitu Pemerintah Pusat mengalokasikan Dana Desa dari APBN kepada Kepala Desa sebagai pihak yang berwenang dan bertanggung jawab untuk menggunakannya.

Penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistik di Indonesia akan dapat dilaksanakan ketika penyelenggaraan pemerintahan Desa berhasil. Sebagai satuan

⁶ Syamsuddin Haris, 2007, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta, LIPPI Press, h. 52.

⁷ Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pemerintahan terkecil yang menjadi unsur konstitutif bagi daerah otonomi kabupaten/kota. Dalam kerangka otonomi daerah, Desa merupakan satuan atau unit terkecil dari sistem otonomi daerah di Indonesia. Artinya Desa dapat melakukan hak dan kewajibannya selaku daerah otonom. Sebagai pemegang hak dan kewajiban tersebut, Desa berhak mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat. Desa juga berkewajiban untuk mengelola aset serta modal yang dimiliki bagi kepentingan rakyat yang tinggal di wilayah Desa tersebut. Dalam pengertian demikian maka secara logis dapat dirumuskan kerangka berpikir bahwa keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah pada daerah otonomi kabupaten/kota sangat bergantung pada keberhasilan dalam jalannya penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah desa.

Sesuai kerangka berpikir di atas maka pengalokasian Dana Desa dari Pemerintah Pusat melalui APBN sangat penting kontribusinya bagi keberhasilan desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa untuk mendukung dan memperkuat otonomi daerah itu sendiri, terutama pada daerah otonomi Kabupaten/Kota. Dana Desa tersebut sangat diperlukan sebagai sumber pembiayaan bagi penyelenggaraan pemerintahan desa. Jika otonomi daerah orientasinya untuk “mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat” dalam penyelenggaraan pemerintahan. Maka desa sebagai satuan pemerintahan yang berhadapan atau berurusan langsung dengan masyarakat adalah ujung tombak dari kegiatan penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri.

Oleh karena itu, supaya penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa dapat berhasil, maka dibutuhkan sumber pembiayaan yang salah satunya adalah melalui pengalokasian Dana Desa. Pemikiran ini sejalan dengan kesimpulan bahwa faktor pembiayaan atau keuangan merupakan faktor esensial dalam mendukung penyelenggaraan otonomi desa. Sehingga untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, desa membutuhkan dana atau biaya yang memadai sebagai dukungan bagi pelaksanaan kewenangan yang dimilikinya tersebut.

Dengan tidak meninggalkan prinsip awal otonomi yaitu kemandirian maka sudah sepatutnya desa berhak atas Dana Desa yang ditujukan untuk pengembangan potensi desa. Pengembangan otonomi desa dapat dimulai secara bertahap dimulai dengan membagi kewenangan dan keuangan desa⁸. Dana yang harus mencukupi merupakan salah satu konsekuensi logis adanya kewenangan dan tuntutan dari pelaksanaan otonomi desa.

Dikaitkan dengan landasan konstitusional dalam Konstitusi maka pengalokasian Dana Desa paralel maknanya dengan semangat tujuan negara untuk “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa.” Dikaitkan dengan landasan konstitusional tersebut maka pengalokasian Dana Desa diharapkan dapat meningkatkan kinerja desa dalam menyelenggarakan pemerintahan secara umum dan memberikan pelayanan publik secara khusus.

⁸ Didik Sukri Nomor, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Malang, Setara Press, 2013, h. 135.

Pembagian kewenangan dalam mengurus keuangan desa sesuai dengan yang telah diamanatkan dalam Undang Undang Desa dan peraturan pelaksanaannya merupakan langkah awal dan sekaligus sebagai batu loncatan bagi desa yang selama ini masih dipandang sebelah mata oleh sebagian pihak dalam rangka mewujudkan pembangunan desa. Desa identik dengan tingkat kesejahteraan yang rendah dan mata pencaharian yang kurang variatif, mengakibatkan banyak masyarakat desa yang berbondong-bondong melakukan migrasi ke kota atau yang lebih kita kenal dengan istilah urbanisasi. Potensi yang dimiliki oleh desa sudah seharusnya digali dan dikembangkan lebih lagi demi kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan jaminan konstitusional Pasal 28H Konstitusi bahwa setiap warga negara berhak untuk dapat hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup dan pelayanan yang sebaik mungkin.

Desa merupakan garda terdepan dalam mencapai keberhasilan segala urusan dan program pemerintah. Menurut hasil Badan Pusat Statis menunjukkan bahwa sekitar 65% jumlah penduduk hidup di daerah pedesaan, sisanya kurang lebih 35% jumlah penduduk menetap di daerah perkotaan⁹. Oleh karena itu menjadi sangat logis jika pembangunan desa menjadi prioritas utama bagi kesuksesan pembangunan nasional agar dapat melaksanakan perannya dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat.

Akan tetapi di sisi lain secara yuridis normatif pengalokasian dana desa dari pusat kepada desa juga menimbulkan berbagai persoalan. Hal ini terkait dengan kapasitas pengelolaan dana desa oleh Pemerintah Desa yaitu Kepala Desa

⁹ Rahardjo Adisasmita, 2006, *Pembangunan Pedesaan dan Perkotaan*, Yogyakarta, Graha Ilmu, h. 1.

yang sangat berpotensi memicu penyalahgunaan dalam bentuk Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Pasal 33 Ayat (4) Konstitusi menegaskan bahwa perekonomian nasional harus menjunjung semangat prinsip efisiensi-berkeadilan. Prinsip efisiensi-berkeadilan harus terintegrasi dalam satuan kebijakan termasuk di dalamnya kebijakan mengenai pengalokasian Dana Desa. Kebijakan yang dilandasi prinsip ini adalah kebijakan dinamis untuk mencapai keseimbangan demi terwujudnya kesejahteraan rakyat serta mengedepankan strategi pembangunan yang lebih tepat dan sejalan dengan prinsip demokrasi ekonomi.¹⁰

Dengan kebijakan perekonomian yang demikian yaitu yang dilandasi asas atau prinsip efisiensi-berkeadilan, pengalokasian Dana Desa berpotensi menimbulkan praktik inefisiensi ekonomi. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dialokasikan memperhatikan kriteria-kriteria seperti jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 96 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Selanjutnya disebut “Peraturan Pemerintah Desa”). Meski demikian, ketentuan tersebut tidak serta merta dapat diimplimentasikan, tetapi harus dilihat apakah Pemerintah Desa siap dalam menjalankan tugasnya untuk mengelola Dana Desa tersebut. Selain kesiapan secara regulasi, kelembagaan dan keuangan daerah, pemerintah harus mempertimbangkan kualitas perencanaan Desa dan kualitas pengelola keuangan dan kekayaan (aset) Desa.

¹⁰ Kartika Restuti, 2014, *Prinsip Efisiensi Berkeadilan Dalam Mewujudkan Perekonomian Nasional Berdasarkan Demokrasi Ekonomi Menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada, h. 202-203.

Meskipun opini publik mendukung kebijakan pengalokasian Dana Desa tapi tidak disertai dengan kepastian hukum terhadap pengelolaan dana desa oleh kepala desa maka hal tersebut hanya akan memperburuk perekonomian desa. Apalagi menurut pendapat Kepala Sub Direktorat Dana Alokasi Umum, Dirjen Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Kresnadi Prabowo Mukti¹¹, kepala desa harus mampu menghabiskan Dana Desa yang diberikan supaya tidak terkena sanksi administratif berupa pengurangan jatah Dana Desa untuk tahun anggaran berikutnya. Hal ini terkait dengan ketentuan SiLPA Desa Pasal 27 Peraturan Pemerintah tentang Dana Desa.

Menegaskan kembali bahwa inefisiensi pengalokasian Dana Desa berpotensi memicu penyalahgunaan Dana Desa tersebut, potensi penyalahgunaan Dana Desa dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti peraturan turunan dari Undang-Undang Desa, kualitas sumber daya manusia di pemerintahan desa, serta bagaimana pembinaan dan pengawasannya di lapangan. Peraturan turunan dari Undang-Undang Desa mengatur tahapan pengalokasian Dana Desa yang diawali dengan transfer Dana Desa dari Pusat ke daerah [Peraturan Pemerinta Desa Pasal 95 Ayat (1), baru sesudahnya dilakukan transfer Dana Desa dari Kabupaten/Kota ke Desa (Peraturan Pemerintah Desa Pasal 96 Ayat (1)] dengan pertimbangan tertentu yang ketentuannya diatur lebih jauh dalam peraturan bupati/walikota. Ini berarti penyalahgunaan Dana Desa rentan terjadi baik di tingkat pusat, daerah, maupun desa.

¹¹ DPR RI, *Perlunya Pendampingan Untuk Kawal Dana Desa*, diunduh dari <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/9739>. pada tanggal 26 Mei 2018.

Untuk kualitas sumber daya manusia sendiri, dari jumlah desa di Indonesia yang diperkirakan mencapai angka 72.944 desa, diduga belum banyak desa yang mampu mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa hingga miliaran rupiah secara akuntabel dan transparan.¹² Dalam penyelenggaraan fungsi pelayanan kepada masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan jelas dengan program kerja yang terarah, prinsip *money follows function* yang diartikan sebagai prinsip yang menggambarkan bahwa pengalokasian anggaran untuk mendanai suatu kegiatan didasarkan pada tugas dan fungsi unit kerja sesuai maksud pendiriannya yang dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan¹³ harus dijalankan dengan baik. Namun demikian *money follows function* membutuhkan kesiapan perangkat desa dan kelembagaan desa serta penetapan *key performance indicator* atau Indikator Kinerja Utama Program yang wajib diterapkan oleh Pemerintah Desa agar seluruh kegiatan yang meliputi penggunaan Dana Desa memiliki *ouput* dan *outcomes* yang optimal.

Oleh karenanya kapasitas pengelola Dana Desa harus memadai agar dalam mengelola Dana Desa tidak terjadi penyalahgunaan. Perangkat desa harus dibekali pengetahuan dan mempunyai kualifikasi teknis di bidang pemerintahan, administrasi perkantoran, administrasi keuangan, dan perencanaan. Publikasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa juga semestinya dilakukan agar pengawasan keuangan Desa menjadi lebih akuntabel dan transparan.

¹² Kementerian Keuangan, *Ringkasan Eksekutif*, diunduh dari http://www.kemenkeu.go.id/sites/default/files/Exe_Summary_Dana_Desa.pdf pada tanggal 12 Januari 2019.

¹³ Heronimus Heru Adityo, 2010. *Kesiapan Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa-Madura Dalam Menerapkan Penganggaran Berbasis Kinerja*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, h. 19.

Melihat sumber daya manusia yang ada serta pemerintah yang belum secara matang mempersiapkan kapasitas pengelola Dana Desa yang memadai, potensi penyalahgunaan yang paling mungkin terjadi meliputi (1) kesalahan karena ketidaktahuan akan mekanisme pengelolaan Dana Desa, (2) peruntukan Dana Desa yang tidak sesuai, (3) pengelolaan Dana Desa yang tidak sesuai pedoman/juklak/juknis, (4) kesalahan dalam administrasi laporan keuangan, (5) pengurangan alokasi Dana Desa yang justru menjadi pemasukan bagi kepala Desa dan Perangkat Desa, serta (6) Perangkat Desa tidak dapat mempertanggungjawabkan penggunaan Dana Desa tersebut. Potensi penyalahgunaan ini kemungkinan besar akan berujung pada korupsi yang seharusnya dapat dicegah, dan jika korupsi tersebut terjadi, jelas menimbulkan inefisiensi yang bertentangan dengan asas konstitusional tentang perekonomian nasional yaitu efisiensi berkeadilan

Pengalokasian dana desa dari pemerintah pusat kepada Desa tentu sangat diperlukan. Melalui dana tersebut desa dapat melaksanakan berbagai kegiatan pemerintahan yang dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat. Bahkan lebih jauh lagi melalui kesuksesan pengelolaan dana desa tersebut maka dapat ikut mensukseskan penyelenggaraan pemerintahan Indonesia yang berbasis desentralistik dan otonomi daerah. Namun juga benar bahwa dana desa yang tidak dikelola dengan baik tentu akan menciptakan inefisiensi berkeadilan. Olehkarenanya maka permasalahan utama di sini terletak pada isu “pemanfaatan dana desa”. Kepala Desa sebagai pengelola keuangan desa haruslah diperlengkapi dengan pengaturan yuridis yang memberikan kepastian hukum. Mengingat saat ini

pengaturan terkait dana desa sekurangnya diatur oleh 3 (tiga) Undang-Undang berbeda, 4 (empat) Peraturan Pemerintah beserta peraturan pelaksanaannya dan melibatkan 4 (empat) kementerian berbeda yaitu Menteri Keuangan, Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Menteri Dalam Negeri serta Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Menteri PPN/ Bappenas).

Berdasarkan Pasal 18 Undang Undang Desa, Desa memiliki kewenangan yang otonom di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Dimana selanjutnya pada Pasal 19 Undang Undang Desa diatur bahwa kewenangan Desa dalam pemerintahan desa adalah meliputi: kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala Desa dan kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; serta kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bahwa kewenangan kepala desa terhadap pengolahan Dana Desa dari APBN yang dialokasikan oleh Pemerintah Pusat adalah diatur pada Pasal 75 Undang Undang Desa yang menyatakan:

1. Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa.
2. Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menguasai sebagian kekuasaannya kepada perangkat desa.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai keuangan desa diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Merupakan kewenangan Kepala Desa untuk menyelenggarakan otonomi desa. Yaitu Kepala Desa berhak untuk menggunakan sepenuhnya Dana Desa tersebut dalam melakukan pembangunan sarana dan prasarana di didesa.

Pengaturan pengelolaan dana desa dengan kopleksifikasinya jika tidak dimaknai secara komprehensif maka sudah barang tentu akan menyesatkan Kepala Desa sebagai pengelola dana desa. Atas hal ini maka Penelitian yuridis nomormatife terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa berbasis desentralistik dan berasaskan otonomi daerah khususnya dalam hubungannya dengan “Pemanfaatan Dana Desa” oleh kepala desa sangatlah dibutuhkan. Guna memberikan kepastian dan pemahaman serta analisis hukum yang pasti dalam penyelenggaran pemerintahan desa.

B. Rumusan Masalah

Berpijak pada uraian di atas, rumusan masalah yang menjadi fokus dari penelitian ini adalah:

1. Bagaimana karakteristik penyelenggaraan pemerintahan desa yang desentralistik dalam penggunaan dana desa?
2. Bagaimana pertanggung jawaban Kepala Desa dalam menggunakan dana desa?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menghasilkan pemaknaan secara komprehensif mengenai bagaimanakah kedudukan desa dalam kerangka

penyelenggaran pemerintahan yang desentralistik dalam pengelolaan Dana Desa;

2. Memberikan kepastian hukum dalam pengelolaan dan pertanggung jawaban dana desa oleh Kepala Desa.

D. Manfaat

1. Akademis

Secara Umum manfaat yang dapat diberikan melalui penelitian ini dari segi teoritis adalah untuk memperjelas kedudukan desa dalam kerangka penyelenggaran pemerintahan Indonesia yang desentralistik dan berbasis otonomi daerah.

2. Praktis

Penelitian ini dalam tataran praktis akan membantu dan membekali Kepala Desa se- Indonesia untuk dapat siap serta tepat melakukan pengelolaan Dana Desa.

E. Kajian Pustaka

1. **Otonomi Daerah dan Otonomi Desa**

Desentralistik adalah suatu peristiwa penyerahan kewenangan.¹⁴ Yaitu pemerintah pusat memberi suatu kewenangan kepada pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota untuk mengatur dan mengurus sendiri

¹⁴ Syamsuddin Haris, 2007, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta, LIPPI Press, h. 52.

urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹⁵ Sedangkan hakikat dari otonomi daerah menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁶ Dalam kerangka asas negara kesatuan yang desentralistik maka otonomi daerah diharapkan dapat: "... mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."¹⁷

Otonomi desa merupakan satuan pemerintahan terkecil yang menjadi unsur konstitutif bagi daerah otonomi kabupaten/kota. Menjelaskan hakikat otonomi desa, Yusnani Hasyimzoem menjelaskan sebagai berikut:¹⁸

"Otonomi desa pada hakikatnya adalah sama dengan otonomi daerah. Akan tetapi, muatan yang menjadi kewenangan desa otonom hanya pada wilayah desa tertentu saja. Tidak ada definisi baku.., akan tetapi dapat diartikan pemberian wewenang dari daerah kepada desa untuk mengurus sendiri segala urusan desa masing-masing. Otonomi desa merupakan suatu konsep yang tidak dapat dipisahkan dari negara kesatuan republik Indonesia."

Sebagai satuan atau unit terkecil dari sistem otonomi daerah di Indonesia. Artinya Desa dapat melakukan hak dan kewajibannya selaku

¹⁵ Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁶ Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU Nomor 9 Tahun 2015.

¹⁷ Menimbang Huruf 'b' Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

¹⁸ *Op.cit.*, Yusnani Hasyimzoem, h. 141.

daerah otonomi. Sebagai pemegang hak dan kewajiban tersebut, Desa berhak mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat. Desa juga berkewajiban untuk mengelola aset serta modal yang dimiliki bagi kepentingan rakyat yang tinggal di wilayah Desa tersebut. Dalam pengertian demikian maka secara logis dapat dirumuskan kerangka berpikir bahwa keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah pada daerah otonomi kabupaten/kota sangat bergantung pada keberhasilan dalam jalannya penyelenggaraan pemerintahan oleh desa.

Desa menurut Undang-Undang Desa didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karenanya salah satu aspek penting untuk mendukung desa dalam menjalankan fungsi pemerintahan, baik berdasarkan kewenangan asli yang dimiliki oleh desa, maupun kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, adalah aspek pendapatan desa.

2. Dana Desa dan Tupoksi Kepala Desa

Lebih jauh bahwa dalam rangka menyelenggarakan pemerintahannya, desa sangat bergantung pada hal Pendapatan Desa. Sebagaimana pararel dengan Undang-Undang Desa yang menjelaskan bahwa: “keuangan desa

adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa. Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud..., menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan Keuangan Desa.”¹⁹ Artinya sebagai unit organisasi kecil, hal keuangan desa adalah penentu berjalan atau tidaknya proses pemerintahan di desa. Atas hal ini maka dari keempat sektor tersebut (pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan Keuangan Desa), hal pendapatan adalah yang bersifat primair terhadap yang lain. Melalui pendapatan desa, desa mampu untuk melakukan belanja untuk termasuk melakukan pembiayaan tertentu guna melaksanakan hak dan kewajibannya.

Selanjutnya pendapatan desa dalam Undang-Undang Desa terdiri disebutkan terdiri atas berbagai sumber pendapatan diantaranya:

- a. Pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
- b. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
- d. Alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
- e. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- f. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- g. Lain-lain pendapatan Desa yang sah.”

Terhadap kategori pendapatan desa tersebut, dikarenakan kemiripan istilah yang digunakan (“Dana Desa” dan “Alokasi Dana Desa”) menyebabkan sering terjadi kekeliruan penafsiran bahwa Dana Desa yang merupakan fokus pada tulisan adalah alokasi pendapatan pada sektor (d) yaitu Alokasi Dana

¹⁹ Pasal 71 ayat (1) Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Desa. Hal ini tidak lah benar sebab dana desa yang dimaksudkan pada tulisan ini adalah dana desa yang bersumber pada alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yaitu pada sektor (b).

Dana desa²⁰ yang bersumber dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah dimaksudkan untuk mengefektifkan program berbasis desa secara merata dan berkeadilan. Eksistensi dana tersebut merupakan wujud pengakuan Negara akan keberadaan desa serta jaminan keberlangsungan hidupnya. Kedudukan yang demikian lebih jauh dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Dana Desa: “Dana Desa adalah dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.”

Proses transfer Dana Desa tersebut selanjutnya diatur pada Peraturan Pemerintah Desa, dimana pada Pasal 5 ayat (1) adalah dilaksanakan dengan memperhatikan proporsi antara jumlah penduduk secara keseluruhan di Indonesia, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis yang ada. Yaitu mekanisme trasfernya dala di lakukan melalui dua tahapan; tahap pertama Menteri mengalokasikan Dana Desa kepada kabupaten/kota.

²⁰ Dana Desa Berasal dari Anggaran Belanja Pusat Nonkementerian/lembaga sebagai pos Cadangan Dana Desa. Proses penganggarannya dimulai dengan penyusunan pagu anggaran Cadangan Dana Desa di bidang penyusunan rencana dana pengeluaran Bendahara Umum Negara. Pagu tersebut selanjutnya diajukan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan menjadi pagu Dana Desa yaitu menghasilkan apa yang disebut dengan Dana Desa yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Tahap kedua dilakukan berdasarkan besaran Dana Desa setiap kabupaten/kota dimana bupati/walikota nantinya akan mengalokasikan Dana Desa kepada setiap Desa.

Besaran Dana Desa yang dialokasikan adalah sebesar 10% dari dan di luar dana transfer ke daerah (*on top*) dan dilakukan secara bertahap. Penyaluran Dana Desa dilakukan secara bertahap dengan ketentuan (1) tahap I pada bulan April sebesar 40%, (2) tahap II pada bulan Agustus sebesar 40%, dan (3) tahap III pada bulan November sebesar 20% sesuai dengan Peraturan Pemerintah Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pada tahap pertama Menteri mengalokasikan Dana Desa kepada kabupaten/kota berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan dalam bobot tertentu. Tahap kedua dilakukan berdasarkan besaran Dana Desa setiap kabupaten/kota dimana bupati/walikota nantinya akan mengalokasikan Dana Desa kepada setiap Desa.

Dana Desa dikelola oleh Kepala Desa untuk melakukan pembangunan di desanya. Adapun yang dimaksud dengan Kepala Desa serta Tugas, Hak dan Kewajibannya adalah diatur pada Undang Undang Desa. Pengertian kepala desa adalah dipararelkan dengan Pemerintah Desa, hal ini terlihat pada Pasal 1 ayat angka (3) Undang Undang Desa yang menyatakan: *“Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.”*

Selanjutnya mengenai syarat pemilihan dan pengangkatan Kepala Desa adalah diatur pada Undang Undang Desa yaitu sebagai berikut:

Pasal 33

Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan:

- a. Warga negara Republik Indonesia;
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
- f. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa;
- g. Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;
- h. Tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
- i. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;
- j. Tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- k. Berbadan sehat;
- l. Tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan; dan
- m. Syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah.

Pasal 34

- (1) Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa.
- (2) Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pasal 38

- (1) Calon Kepala Desa terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah penerbitan keputusan Bupati/Walikota.

Bahwa dalam mengelola Dana Desa maka perlu untuk memperhatikan hak dan kewajiban Kepala Desa. Yaitu berdasarkan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Desa disebutkan Kepala Desa bertugas menyelenggarakan desa,

melaksanakan pembangunan desa, pembinaan masyarakat desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Sedangkan terkait kewenangan Kepala Desa adalah diatur pada Pasal 26 ayat (2) Undang Undang Desa yaitu Kepala Desa memiliki kewenangan diantara lain untuk:

- a. Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
- c. Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
- d. Menetapkan Peraturan Desa;
- e. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f. Membina kehidupan masyarakat Desa;
- g. Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- h. Membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta Mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
- i. Mengembangkan sumber pendapatan Desa;
- j. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- k. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
- l. Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m. Mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
- n. Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- o. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 26 ayat (3) Undang Undang Kepala Desa, disebutkan bahwa dalam menjalankan pemerintahannya Kepala Desa memiliki hak diantaranya untuk:

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

- e. Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.

Selain kewenangan dan hak, Undang Undang Desa pada Pasal 26 ayat

(4) juga mewajibkan Kepala Desa untuk dalam menyelenggarakan pemerintahannya haruslah melakukan:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- c. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- d. Menaati dan menegakkan peraturan perundangundangan;
- e. Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- f. melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- g. Menjalani kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
- h. Penyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
- i. Mengelola Keuangan dan Aset Desa;
- j. Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
- k. Menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
- l. Mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
- m. Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- n. Memberdayakan masyarakat dan Lembaga kemasyarakatan di Desa;
- o. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p. Memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

Selain kewajiban yang diatur pada Pasal 26 ayat (4) Undang Undang

Kepala Desa di atas, Kepala Desa juga memiliki kewajiban administrasi yang diatur dalam Pasal 27 Undang Undang Desa yaitu:

- a. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;
- b. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;

- c. Memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
- d. Memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Bahwa lebih jauh dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan hak dan kewajibannya tersebut di atas, pada Pasal 29 Undang Undang Desa diatur larangan terhadap Kepala Desa yaitu Kepala Desa dilarang:

- a. Merugikan kepentingan umum;
- b. Membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
- c. Menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;
- d. Melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
- e. Melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa;
- f. Melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- g. Menjadi pengurus partai politik;
- h. Menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;
- i. Merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan;
- j. Ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah;
- k. Melanggar sumpah/janji jabatan; dan
- l. Meninggalkan tugas selama 30 (tiga puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Bahwa spesifik terkait dengan Alokasi Dana Desa dari APBN oleh Pemerintah Pusat, tanggung jawab kepala desa dapat dilihat pada Pasal 75 Undang Undang Desa yang menyatakan:

1. Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa.

2. Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menguasai sebagian kekuasaannya kepada perangkat desa.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai keuangan desa diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Kewenangan, tugas dan hak serta larangan tersebut di atas paralel dengan hak dan kewajiban pemerintahan desa berdasarkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa di dijelaskan bahwa hak, kewenangan dan kewajiban dari Kepala Desa adalah meliputi penyelenggaraan rumah tangganya sendiri yaitu termasuk didalamnya penyelenggaraan di bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan, urusan pemerintahan umum, pembinaan ketentraman dan ketertiban dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong-royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan Desa. Dalam hal ini maka peran Kepala Desa terhadap pengelolaan Dana Desa menjadi krusial yaitu ketika memperhatikan Pasal 13 Undang Undang Desa yang menegaskan bahwasannya *“Kepala Desa dilarang melakukan kegiatan-kegiatan atau melalaikan tindakan yang menjadi kewajibannya, yang merugikan kepentingan Negara, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat Desa”*. Sehingga mengingat banyaknya pengaturan terkait Alokasi Dana Desa tersebut maka kapasitas Kepala Desa yaitu bagaimakah kewenangan Kepala Desa dalam memanfaatkan Dana Desa penting untuk diteliti guna memberikan kepastian hukum terhadap Kepala Desa untuk dapat memanfaatkan Alokasi Dana Desa yang sesuai. Sehingga dapat menciptakan pemerintahan desa yang otonomi dan desentralistik.

3. Teori Efisiensi Berkeadilan

Prinsip Efisiensi Berkeadilan, prinsip ini dinyatakan pada Pasal 33

Ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia yaitu:

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”

Menurut Kartika Restuti, perekonomian nasional harus menjunjung semangat prinsip efisiensi-berkeadilan. Prinsip efisiensi-berkeadilan harus terintegrasi dalam satuan kebijakan termasuk di dalamnya kebijakan mengenai pengalokasian Dana Desa. Kebijakan yang dilandasi prinsip ini adalah kebijakan dinamis untuk mencapai keseimbangan demi terwujudnya kesejahteraan rakyat serta mengedepankan strategi pembangunan yang lebih tepat dan sejalan dengan prinsip demokrasi ekonomi.²¹

Dengan kebijakan perekonomian yang demikian, yaitu yang dilandasi asas atau prinsip efisiensi-berkeadilan, pengalokasian Dana Desa berpotensi menimbulkan praktik inefisiensi ekonomi. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dialokasikan memperhatikan kriteria-kriteria seperti jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 96 Ayat (3) PP Desa. Meski demikian, ketentuan tersebut tidak serta merta dapat diimplimentasikan, tetapi harus dilihat apakah Pemerintah Desa siap dalam menjalankan tugasnya untuk mengelola Dana Desa tersebut.

²¹ Kartika Restuti, *Op.cit.*, h. 201-203.

Menegaskan kembali bahwa inefisiensi pengalokasian Dana Desa berpotensi memicu penyalahgunaan Dana Desa tersebut, potensi penyalahgunaan Dana Desa dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti peraturan turunan dari Undang-Undang Desa, kualitas sumber daya manusia di pemerintahan desa, serta bagaimana pembinaan dan pengawasannya di lapangan. Peraturan turunan dari Undang-Undang Desa mengatur tahapan pengalokasian Dana Desa yang diawali dengan transfer Dana Desa dari Pusat ke daerah (PP Desa Pasal 95 Ayat (1)), baru sesudahnya dilakukan transfer Dana Desa dari Kabupaten/Kota ke Desa (PP Desa Pasal 96 Ayat (1)) dengan pertimbangan tertentu yang ketentuannya diatur lebih jauh dalam peraturan bupati/walikota. Ini berarti penyalahgunaan Dana Desa rentan terjadi baik di tingkat pusat, daerah, maupun desa.

Dalam penyelenggaraan fungsi pelayanan kepada masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan jelas dengan program kerja yang terarah, prinsip *money follows function* yang diartikan sebagai prinsip yang menggambarkan bahwa pengalokasian anggaran untuk mendanai suatu kegiatan didasarkan pada tugas dan fungsi unit kerja sesuai maksud pendiriannya yang dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan harus dijalankan dengan baik. Namun demikian *money follows function* membutuhkan kesiapan perangkat desa dan kelembagaan desa serta penetapan *key performance indicator* atau Indikator Kinerja Utama Program yang wajib diterapkan oleh Pemerintah Desa agar seluruh kegiatan yang meliputi penggunaan Dana Desa memiliki output dan outcomes yang optimal.

Oleh karenanya kapasitas pengelola Dana Desa harus memadai agar dalam mengelola Dana Desa tidak terjadi penyalahgunaan. Perangkat desa

harus dibekali pengetahuan dan mempunyai kualifikasi teknis di bidang pemerintahan, administrasi perkantoran, administrasi keuangan, dan perencanaan. Publikasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa juga semestinya dilakukan agar pengawasan keuangan Desa menjadi lebih akuntabel dan transparan.

Melihat sumber daya manusia yang ada serta pemerintah yang belum secara matang mempersiapkan kapasitas pengelola Dana Desa yang memadai, potensi penyalahgunaan yang paling mungkin terjadi meliputi (1) kesalahan karena ketidaktahuan akan mekanisme pengelolaan Dana Desa, (2) peruntukan Dana Desa yang tidak sesuai, (3) pengelolaan Dana Desa yang tidak sesuai pedoman/juklak/juknis, (4) kesalahan dalam administrasi laporan keuangan, (5) pengurangan alokasi Dana Desa yang justru menjadi pemasukan bagi kepala Desa dan Perangkat Desa, serta (6) Perangkat Desa tidak dapat mempertanggungjawabkan penggunaan Dana Desa tersebut. Potensi penyalahgunaan ini kemungkinan besar akan berujung pada korupsi yang seharusnya dapat dicegah, dan jika korupsi tersebut terjadi, jelas menimbulkan inefisiensi yang bertentangan dengan asas konstitusional tentang perekonomian nasional yaitu efisiensi berkeadilan

F. Metode Penelitian

1. Metode Penelitian

Penelitian hukum (*legal research*) yang ditujukan pada konsep penyelenggaraan pemerintahan desa dalam kaitannya dengan pengelolaan dana desa oleh kepala desa dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yang desentralistik dan berasaskan otonomi daerah. Pendekatan

yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan karena bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah meliputi Undang-undang dan peraturan pelaksanaannya. Sementara, pendekatan konseptual, karena penulis akan merujuk pada pandangan sarjana dan doktrin hukum. Kedua pendekatan tersebut seyogyanya akan digunakan penulis untuk dalam rangka meletakkan secara tepat kedudukan kepala desa dalam pengelolaan dana desa dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan Indonesia yang desentralistik.

2. Bahan dan Sumber Hukum

Bahwa bahan dan sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah terbagi pada sumber primair dan sumber sekunder. Untuk bahan sumber primair Penulis akan menggunakan berbagai peraturan perundangan dan berbagai literatur yaitu:

2.1. Himpunan Peraturan Perundangan

- a. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.
- b. Undang Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

- c. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839.
- d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539.
- e. Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa Yang bersumber dari APBN sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah No.60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang bersumber dari APBN, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5864.
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2094.
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2093.
- h. Peraturan Menteri Desa Nomor 21 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Dana Desa Tahun 2016, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1934.

- i. Peraturan Menteri Desa Nomor 6 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 463.
- j. Peraturan Menteri Desa Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 297.
- k. Peraturan Menteri Desa Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 160.
- l. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Desa, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 478.
- m. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemanfaatan, dan Evaluasi Dana Desa, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 684.
- n. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 241 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Transfer ke Daerah dan Dana Desa, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1972.
- o. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 238 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Sistem Akuntansi Pemerintahan, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 899.
- p. Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 Perubahan Perka Nomor 13 Tahun 2013, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1506.

- q. Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 13 Tahun 2013 tentang Tata Cara PBJ di Desa, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1367.

2.2. Literatur Buku

Untuk literatur buku, didasarkan pada buku-buku yang relevan dengan permasalahan yang ada, dilengkapi dengan website dan artikel-artikel yang relevan dengan pokok masalah.

3. Metode Pengumpulan

Bahwa pengumpulan bahan-bahan pada penelitian ini adalah dilakukan secara tekstual literatur yaitu mengumpulkan berbagai literatur buku yang telah diuraikan pada poin 2 tentang Bahan Hukum sebelumnya.

Selanjutnya untuk berbagai himpunan peraturan perundangan, Penulis akan melakukan penelusuran secara online yaitu mendownload berbagai himpunan peraturan perundangan tersebut pada poin 2 tentang Bahan Hukum sebelumnya.

4. Analisis Bahan Hukum

Bahwa analisis yang akan dilakukan terhadap Bahan Hukum tersebut di atas adalah paralel dengan metode penelitian dalam Tesis ini. Yaitu penulis akan melakukan analisis dengan metode pendekatan perundangan dan pendekatan konseptual.

4.1. Terhadap Bahan Hukum Perundangan

Terhadap kumpulan peraturan perundang undangan yaitu berbagai peraturan perundangan yang telah Penulis sebutkan sebagai bahan hukum sebelumnya. Kumpulan peraturan perundangan tersebut pada prinsipnya mengambil bagian dalam pengaturan Desa, Kepala Desa, Dana Desa dan Penggunaan Dana Desa. Pada bahan penelitian ini, Penulis bermaksud meletakkan secara komprehensif pengaturan tentang Dana Desa dan penggunaannya oleh Kepala Desa yaitu dalam rangka menemukan hasil penelitian yaitu Batas dan Bentuk Pertanggung jawaban Kepala Desa dalam mengelola Dana Desa tersebut.

Terhadap Bahan Hukum peraturan perundangan tersebut, Penulis akan menganalisisnya dengan cara; **Pertama**, menganalisis berdasar hirarki peraturan perundang undangan. Pada tahapan ini, Penulis akan melihat apakah Peraturan Pemerintah tentang Dana Desa telah sesuai dengan sistem peraturan perundangan di Indonesia ataukah memuat klausul-klausul yang bertentangan dengan perundangan di atasnya. Pembahasan pada himpunan peraturan perundangan ini akan dilakukan dengan asas *lex superior derogate legi inferiori*. Atas hal ini Penulis akan memperhatikan pendapat Peter Mahmud Marzuki yang menyatakan:²²

“Pendekatan perundang undangan juga mensyaratkan bahwa peneliti juga perlu mempelajari landasar filosofis dari setiap peraturan perundangan yang diacunya. Oleh karena itu dalam pendekatan perundang-undangan peneliti bukan saja melihat kepada bentuk perundang undangan, melainkan juga menelaah materi muatannya, perlu kiranya peneliti mempelajari dasar ontologis lahirnya undang-

²² Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana. h. 142

undang, landasan filosofis undang-undang dan ratio legis dari ketentuan undang-undang.”

Sehingga analisis terhadap peraturan perundangan pada Tesis ini selain akan dilakukan dengan melihat berbagai peraturan perundangan tersebut secara hirarki. Penulis juga akan menganalisis secara dogmatik hukum yaitu membahas dan menguraikannya secara materi muatannya yaitu baik secara otologis, filosofis maupun *ratio legis* atas terbentuknya Peraturan Pemerintah tentang Dana Desa dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara.

4.2. Terhadap Bahan Hukum Literatur Buku

Analisis terhadap bahan bukum yaitu berbagai literatur buku yang telah Penulis sebutkan pada bagian bahan hukum primer sebelumnya adalah dilakukan dengan mendasarkan pada pendekatan konseptual. Terhadap hal ini Penulis akan memperhatikan pendapat Peter Mahmud Marzuki yang menyatakan:²³ “Dalam membangun konsep, ia bukan hanya melamun dan mencari-cari dalam khayalan, melainkan pertama kali ia harus beranjak dari pandangan- pandangan dan doktrin-doktrin yang yang berkembang di dalam ilmu hukum.

Atas hal ini maka analisis terhadap berbagai literatur buku-buku yang telah Penulis sebutkan sebelumnya di atas tersebut akan dilakukan dengan meletakkan berbagai pandangan ahli hukum yang diambil pada buku-buku tersebut kemudian digunakan sebagai bahan perbandingan dengan pendapat

²³ *Ibid.*, h. 177-178.

ahli hukum yang lain pada buku. Yaitu terlebih khusus mengenai teori/doktrin efisiensi berkeadilan artinya bagaimana indikator, karakteristik serta *legal reasoning* pada Dana Desa berdasarkan teori/doktrin efisiensi berkeadilan oleh para ahli hukum. Berdasarkan berbagai pendapat tersebut, Penulis bermaksud menemukan arti dan pijakan konseptual terhadap Tanggung Jawab Kepala Desa atas pengelolaan Dana Desa dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai pokok permasalahan dalam penelitian ini.

G. Sistematika Penulisan

Tulisan ini akan terbagi atas beberapa Bab, yang sistematikanya adalah sebagai berikut. Bab I akan menguraikan mengenai latar belakang masalah yakni alasan penulis memilih judul dan gambaran mengenai permasalahan penelitian, yaitu berkaitan dengan kedudukan desa dan kepala desa terkait pengelolaan dana desa dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis desentralisasi dan berasaskan otonomi daerah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka dan metode penelitian.

Bab II akan mengangkat pembahasan dengan judul “Hakikat Alokasi Dana Desa Dalam Negara Berkonsep Desentralistik”. Pembahasan ini akan dimulai dengan poin **Pertama**, mengulas berbagai tinjauan yuridis dan Normatif tentang kedudukan desa dalam kerangka negara desentralistik. Yaitu diantaranya tentang hubungan antara Desa, Desentralisasi dan Otonomi Desa, kemudian konstruksi yuridis terhadap pengaturan pemerintahan desa yang bersifat otonomi tetapi

sejalan dengan semangat persatuan dalam negara Indonesia. Selanjutnya pada poin **Kedua**, akan membahas tentang alokasi dana desa sebagai salah satu faktor penting untuk menunjang desa agar mampu menjalankan pemerintahan desa yang desentralistik tersebut. Yaitu dimulai dengan menguraikan akan tinjauan yuridis atas pembiayaan terhadap desa dan kedudukan pembiayaan tersebut dalam lingkup desentralistik desa.

Bab III akan mengangkat pembahasan dengan judul “Kewenangan Dan Tanggung Jawab Kepala Desa Dalam Pengelolaan Dana Desa Berdasarkan Peraturan Perundangan Yang Berlaku”. Pembahasan tersebut akan dimulai dengan poin **Pertama**, yang membahas tentang kapasitas dan kedudukan Kepala Desa terhadap Alokasi Dana Desa. Yaitu menyangkut tugas, kewajiban dan tanggungjawabnya dalam berbagai peraturan perundangan yang terkait. Untuk kemudian mengetahui dan menciptakan kepastian hukum atas pengalokasian Dana Desa agar tidak disalahgunakan. Pembahasan ini akan lebih melihat Kepala Desa sebagai pejabat negara dalam desa yang memiliki peran penting untuk menciptakan pemerintahan desa yang lebih otonomi dan desentralistik terutama dengan melakukan pengelolaan Dana Desa yang sesuai peruntukan. Selanjutnya pada poin **Kedua**, Penulis akan lebih mengkhususkan pembahasan pada tataran analisis yuridis Normatif yaitu terkait dengan hal peruntukan Dana Desa, Pelaporan dan Mekanisme Pengurusan serta Pengawasan terhadapnya. Pada bagian ini, pembahasan akan lebih membahas tataran praktis terkait posisi Kepala Desa dalam menggunakan dan atau memanfaatkan Dana Desa sesuai dengan prinsip desentralistik.

Bab IV adalah bagian terakhir pada tulisan ini yaitu memuat bagian Penutup yang terdiri dari Kesimpulan karya tulis ini beserta saran dan dilengkapi dengan daftar pustaka serta lampiran terkait.