

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (UUD NRI 1945) membentuk badan-badan kenegaraan di pemerintahan pusat dan daerah. Pasal 18 UUD NRI 1945 berbunyi “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.<sup>1</sup>

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (UU Desa), bahwa desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup>

Desa Tembung merupakan salah satu desa yang ada di Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang, Provinsi Sumatera Utara. Desa Tembung terbagi ke dalam 16 Dusun dan desa Tembung mempunyai jarak ke Ibu Kota Kecamatan terdekat 1,5 km, jarak ke Ibu Kota Kabupaten 7 km.

---

<sup>1</sup> Eka N.A.M. Sihombing, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Inteligencia Media, . Malang, 2018, h.35.

<sup>2</sup> HAW.Widjaja, *Administrasi dan Pemerintahan di Era Otonomi Daerah*. Rineka Cipta, Jakarta, 2018,h. 44.

Desa Tembung Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang berbatasan dengan:

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Desa Sei Rotan Kecamatan Percut Sei Tuan.
2. Sebelah Timur berbatasan dengan Desa Sena Kecamatan Batang Kuis.
3. Sebelah Selatan berbatasan dengan Desa Bandar Klippa Kecamatan Percut Sei Tuan.
4. Sebelah Barat berbatasan dengan Desa Tembung Kecamatan Percut Sei Tuan.

Desa mempunyai kedudukan strategis sebagai ujung tombak serta sebagai tolak ukur dalam melaksanakan dan mengevaluasi pembangunan nasional secara integral. Pembangunan pedesaan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, merupakan usaha peningkatan kualitas sumberdaya manusia pedesaan dan masyarakat secara keseluruhan yang dilakukan secara berkelanjutan berdasarkan pada potensi dan kemampuan pedesaan. Dalam pelaksanaannya, pembangunan pedesaan seharusnya mengacu pada pencapaian tujuan pembangunan yaitu mewujudkan kehidupan masyarakat pedesaan yang mandiri, maju, sejahtera, dan berkeadilan.<sup>3</sup>

Saat ini telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan di Indonesia yaitu dari sistem otoritarian yaitu bentuk

---

<sup>3</sup> Rahardjo Adisasmita, *Membangun Desa Partisipatif*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2016, h. 3

pemerintahan yang bercirikan penekanan kekuasaan hanya pada negara atau pribadi tertentu, tanpa melihat derajat kebebasan individu kepada sistem demokratis, dan dari sistem sentralistik kepada sistem otonom. Pasca reformasi 1998 Indonesia mengalami perubahan yang cukup besar dalam sistem politiknya. Salah satu aspek penting dalam bidang politik yang menjadi sasaran utama perubahan adalah kekuasaan pemerintahan yang dikelola secara sentralistik. Kekuasaan yang sentralistik tidak senantiasa buruk. Gagasan Plato tentang *the philosopher king* setidaknya menunjukkan bahwa kekuasaan sentralistik, jika dijalankan oleh seorang penguasa yang amat bijaksana dapat menghasilkan hal-hal positif bagi perkembangan masyarakat, keadilan, kesejahteraan dan integrasi bagi negara tersebut.<sup>4</sup>

Perubahan paradigma tersebut sudah tentu berdampak terhadap sistem hukum yang dianut selama ini yang menitikberatkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak berpihak kepada kepentingan penguasa dari pada kepentingan rakyat, dan produk hukum yang lebih mengedepankan dominasi kepentingan Pemerintah Pusat dari pada kepentingan Pemerintah Daerah.

Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 berbunyi “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi

---

<sup>4</sup> Arief Budiman, *Teori Negara :Negara, Kekuasaan Dan Ideologi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2016, h. 96.

atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Berdasarkan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, maka lahirlah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan saat ini telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah atau disingkat dengan UU Pemda.

Sejak diberlakukannya UU Pemda, pemerintah telah mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa dan kepala desa untuk dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah maupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 372 UU Pemda menyebutkan bahwa Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat menugaskan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada Desa.

Urusan pemerintah pusat yang menjadi tanggungjawab pemerintah daerah termasuk dalam hal pengelolaan dana desa dan pembangunan daerah yang diharapkan akan membawa perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa)

yang secara khusus mengatur tentang desa yang termasuk di dalamnya perangkat dan sumber keuangan desa.

Menurut Pasal 72 ayat (1) UU Desa disebutkan bahwa pendapatan desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) bersumber dari:

1. Pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
2. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
3. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
4. Alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
5. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
6. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga;
7. Lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Sumber pendapatan desa tersebut secara keseluruhan digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pembangunan desa yang mencakup penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Pendapatan desa yang bersumber dari APBN juga digunakan untuk mendanai kewenangan tersebut.

Berdasarkan Pasal 18 UU Desa disebutkan bahwa desa diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas desa. Hal itu berarti dana desa akan

digunakan untuk mendanai keseluruhan kewenangan desa sesuai dengan kebutuhan dan prioritas dana desa tersebut.

Ada lima point prioritas dalam penggunaan dana desa antara lain:

1. Prioritas Penggunaan Dana Desa untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan di bidang pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa.
2. Prioritas penggunaan Dana Desa diutamakan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan yang bersifat lintas bidang.
3. Program dan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat(2) antara lain bidang kegiatan produk unggulan Desa atau kawasan perdesaan, BUM Desa atau BUM Desa Bersama, embung, dan sarana olahraga Desa sesuai dengan kewenangan Desa.
4. Pembangunan sarana olahraga Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan unit usaha yang dikelola oleh BUM Desa atau BUM Desa Bersama.
5. Prioritas penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dipublikasikan oleh Pemerintah Desa kepada masyarakat Desa di ruang publik yang dapat diakses masyarakat Desa.<sup>5</sup>

Dana desa dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat. Pemerintah mengalokasikan dana desa secara nasional dalam APBN setiap tahun.

Sebagai penjabaran dari pelaksanaan UU Desa tersebut, maka lahirlah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Dana Desa yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut PP No. 8 Tahun 2016). Berdasarkan

---

<sup>5</sup> Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Perdesaan Pendekatan Partisipatif, Tipologi, Strategi, Konsep Desa Pusat Pertumbuhan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, h.26.

besaran dana desa setiap kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (8) bahwa besaran dana desa setiap Kabupaten Kota ditetapkan dengan Peraturan Menteri.

Besaran dana desa setiap desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) PP No. 8 Tahun 2016, dihitung berdasarkan jumlah penduduk desa, luas wilayah desa, angka kemiskinan desa, dan tingkat kesulitan geografis. Dana desa tersebutlah yang dipergunakan oleh pemerintah desa dalam membangun infrastruktur di desa.

Berdasarkan Pasal 12 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Dana Desa yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara disebutkan bahwa besaran dana desa setiap desa dihitung berdasarkan jumlah penduduk desa, luas wilayah desa, angka kemiskinan desa dan tingkat kesulitan geografis.

Adanya dana desa, maka setiap desa mampu mandiri untuk mengatur wilayahnya. Pemerintah Kabupaten mempunyai peran untuk membuat peraturan tentang alokasi dana desa yang bersumber dari perimbangan keuangan pusat dan daerah, beserta menetapkan besaran alokasi dana desa untuk setiap desa.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai pengelolaan dana desa tersebut, sehingga mengangkat judul penelitian "**Analisis Pelaksanaan Pengelolaan**

**Bantuan Dana Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi Desa Tembung Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang)".**

**B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum pengelolaan keuangan desa dan bantuan dana desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 ?
2. Bagaimana pelaksanaan pengelolaan keuangan desa dan bantuan dana desa di Desa Tembung Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang?
3. Bagaimana hambatan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa dan bantuan dana desa dan bagaimana upaya untuk mengatasi masalah tersebut ?

**C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Adapun tujuan penulisan dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum pengelolaan keuangan desa dan bantuan dana desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 .

2. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan pengelolaan keuangan desa dan bantuan dana desa di Desa Tembung Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa dan bantuan dana desa dan upaya untuk mengatasi masalah tersebut.

Kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat yaitu:

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan untuk pengembangan wawasan dan kajian lebih lanjut bagi teoritis yang ingin mengetahui dan memperdalam tentang pengelolaan keuangan desa dan bantuan dana desa.
2. Secara praktis hasil penelitian ini dapat menjadi referensi maupun bahan pertimbangan dalam penyelenggaraan kebijakan dalam bidang pengelolaan keuangan desa dan bantuan dana desa.

#### **D. Kerangka Teori dan Konsepstual**

##### **1. Kerangka Teori**

Seiring dengan perkembangan masyarakat, hukumpun mengalami perkembangan. Kontinuitas perkembangan ilmu hukum selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.<sup>6</sup> Perkembangan ilmu pengetahuan tidak lepas dari teori hukum sebagai landasannya dan tugas teori hukum adalah untuk: “menjelaskan nilai-nilai hukum dan postulat-postulatnya hingga dasar-dasar filsafatnya yang paling dalam, sehingga penelitian ini tidak terlepas dari teori-teori ahli

---

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 2016, h.6.

hukum yang di bahas dalam bahasa dan sistem pemikiran para ahli hukum sendiri.<sup>7</sup>

Teori dalam dunia ilmu berfungsi untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, sedangkan kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis.<sup>8</sup> Teori merupakan serangkaian, asumsi, konsep, definisi dan proposal untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.<sup>9</sup> Teori memberikan penjelasan melalui cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakannya.<sup>10</sup> Untuk melakukan analisis suatu penelitian diperlukan pisau analisis berupa kerangka teori.

#### **a. Teori Desentralisasi**

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Menurut Smith, hakikat desentralisasi yakni pendelegasian kekuasaan pemerintah ke pemerintahan yang lebih rendah (*delegation of power levels in a territorial hierarchy*). Hakikat dari desentralisasi adalah tugas

---

2. <sup>7</sup> W. Friedman, *Teori dan Filsafat Umum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2016, h.

<sup>8</sup>J.J.J.M. Wuisman, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, UI press, Jakarta, 2016, h. 203.

<sup>9</sup>Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2016, h. 19

<sup>10</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 253

pemerintah daerah yang dilakukan oleh aparatur dari pemerintah daerah di daerah dengan menggunakan dana yang bersumber dari APBD.<sup>11</sup>

Sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan kewenangan pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintah absolut dan ada urusan pemerintah konkuren. Urusan pemerintah konkuren terdiri atas urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintah pilihan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar. Untuk urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian urusan pemerintah konkuren antara daerah dan provinsi dengan daerah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintah sama, perbedaannya akan tampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut. Walaupun daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam

---

<sup>11</sup> Andi Pangerang Moenta & Syafa'at Anugrah Pradana, Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah" Rajawali Pers, PT. Raja Grafindo Persada, Depok, 2018), h. 28.

pelaksanaannya dengan mengacu pada norma yang dibuat oleh pemerintah pusat.

Di samping urusan pemerintah absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait dengan pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhineka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras, dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/walikota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.<sup>12</sup>

Tujuan utama desentralisasi adalah:

1. Tujuan politik, yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik nasional;
2. Tujuan ekonomis, untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.<sup>13</sup>

Proses peralihan dari sistem desentralisasi ke sistem dekonsentrasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional

---

<sup>12</sup> *Ibid*, h.33.

<sup>13</sup> Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2016, h. 21.

dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka akan dilaksanakan melalui asas *medebewind* atau asas pembantuan.

Proses sentralisasi pada dasarnya tidak semata-mata desentralisasi administrasi tetapi juga bidang ekonomi dan sosial budaya. Dengan demikian, dampak pemberian otonomi ini tidak hanya terjadi pada organisasi/administrative pemerintahan daerah saja, akan tetapi berlaku pula pada masyarakat (publik) dan badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang. Demikian pula dengan otonomi ini, terbuka kesempatan bagi pemerintah daerah secara langsung membangun kemitraan dengan publik dan pihak swasta daerah yang bersangkutan dalam berbagai bidang pula.<sup>14</sup>

Urusan Pemerintahan tercantum dalam Bab IV Bagian kesatu (Klasifikasi Urusan Pemerintahan) Pasal 9, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, yang berbunyi:

---

<sup>14</sup> Haw Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Rajawali Pers, Depok, 2017, h. 21-22.

- a. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- b. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- c. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- d. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- e. Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.<sup>15</sup> Alasan menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan Pemerintah Pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak Pemerintah Daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya.

Ditinjau dari sudut politik terapat perbedaan prinsipil antara federasi dengan negara kesatuan. E. Utrecht mengemukakan bahwa pada permulaan perkembangan kenegaraan, perlu adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru itu dapat dilenyapkan Apabila ternyata kekuatan-

---

<sup>15</sup> Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Rajawali, Jakarta. 2018, h.52

kekuatan itu sudah tidak ada lagi, hiduo negara yang baru itu tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kekuasaan, maka sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federasi.<sup>16</sup>

Pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan-satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal. Selain bentuk-bentuk utama di atas, ada beberapa cara yang lebih longgar seperti konfederasi, atau uni, tetapi dua bentuk terakhir ini tidak dapat disebut sebagai suatu pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan karena tidak diikuti dengan pembagian kekuasaan atau wewenang. Masing-masing tetap secara penuh menjalankan kekuasaan sebagai negara.<sup>17</sup>

Dari bentuk-bentuk utama pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan di atas, akan dijumpai paling kurang tiga bentuk hubungan antara pusat dan daerah. *Pertama*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial. *Kedua*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial. *Ketiga*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka, Jakarta. 2019, h.144

<sup>17</sup> Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*. Media Sarana Press, Jakarta 2017, h. 32

<sup>18</sup> *Ibid*, h.33.

Selain perbedaan, ada persamaan persoalan hubungan-hubungan pusat dan daerah dalam ketiga bentuk tersebut, terutama hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial dan hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal. Perbedaannya, dasar hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial, bukan merupakan hubungan antara dua subyek hukum (*publiek rechtspersoon*) yang masing-masing mandiri. Satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi tidak mempunyai wewenang mandiri. Satuan teritorial dekonsentrasi merupakan suatu wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan. Sifat wewenang satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah delegasi atau mandat. Tidak ada wewenang yang berdasarakan atribusi. Urusan pemerintahan yang dilakukan satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah urusan Pusat di daerah. persamaannya, baik dekonsentrasi maupun otonomi, sama-sama hanya menyelenggarakan pemerintahan di bidang administrasi negara. Baik dekonsentrasi maupun otonomi sama-sama bersifat *administratiefrechtelijk*, bukan *staatsrechtelijk*.<sup>19</sup>

Hubungan pusat dan daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan suatu satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya. Jadi, hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial

---

<sup>19</sup> *Ibid*, h.33.

memiliki kesamaan dengan hubungan pusat dan daerah atas dasar federal yaitu hubungan antara dua subyek hukum yang masing-masing berdiri sendiri. Perbedaannya, dalam otonomi teritorial, pada dasarnya seluruh fungsi kenegaraan dan pemerintahan ada dalam lingkungan pemerintah pusat yang kemudian dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi.

Pemencaran ini dapat dilakukan dengan beberapa cara yaitu :

- 1) Undang-undang menetapkan secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah. cara-cara ini mirip dengan cara-cara dalam sistem federal yang merinci kekuasaan negara bagian.
- 2) Pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi.
- 3) Pusat mengakui urusan-urusan pemerintahan tertentu yang "diciptakan" atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi baik karena tidak diatur dan diurus Pusat maupun atas dasar semacam *Concurrent power*.
- 4) Membiarkan suatu urusan yang secara tradisional atau sejak semula *dikenali* sebagai fungsi pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi. Cara-cara penentuan urusan rumah tangga satuan otonomi ini akan menentukan suatu otonomi bersifat luas atau terbatas. Perbedaan lain, hubungan antara kekuasaan federal dengan negara bagian bersifat ketatanegaraan. Sedangkan hubungan pusat dan daerah di bidang otonomi bersifat administrative.<sup>20</sup>

Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal, disana terjadi "*...a superior government – one encompassing a large jurisdiction – assigns responsibility, authority, or function to „lower“ government unit – one encompassing a smaller jurisdiction – that is assumed to have some degree of autonomy.*"<sup>113</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibid*, h.35.

Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal), merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi. Namun perbedaan konsep yang jelas ini menjadi remang-remang tatkala diterapkan dalam dinamika pemerintahan yang sebenarnya.

Aneka bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Ada empat bentuk utama desentralisasi, yaitu

:

- 1) Dekonsentrasi.
- 2) Delegasi ke lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah
- 3) Pelimpahan kewenangan (*devolusi*) ke pemerintah daerah,
- 4) Peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat.<sup>21</sup>

Dekonsentrasi mencakup redistribusi tanggung jawab administratif hanya di dalam badan pemerintahan pusat. *Kedua*, delegasi kewenangan untuk mengambil keputusan dan manajemen atas fungsi-fungsi khusus kepada lembaga-lembaga yang tidak berada di bawah kontrol langsung kementerian pemerintah pusat. *Ketiga*, bentuk desentralisasi yang lain berupaya menciptakan atau memperkuat tingkat atau satuan-satuan pemerintah independen melalui devolusi peran dan kewenangan.

---

<sup>21</sup> Sri Soemantri, *Op.Cit*, h.61.

Kelompok yang memaknai desentralisasi sebagai devolusi dan dekonsentrasi menyatakan bahwa bentuk konkret dari dianutnya asas ini adalah daerah otonom. Ciri utama dari daerah otonom adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif daerah yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal. Mereka yang bergelut dengan keseharian politik di tingkat lokal, karenanya memahami betul dinamika sosial yang terjadi. Adalah logis apabila kepada mereka diberi hak untuk menentukan kebijakan pemerintahan sendiri, sesuai dengan harapan dan kondisi masyarakat senyatanya. Disini devolusi merupakan jawaban yang paling tepat. Konsekuensinya pada tataran pemerintahan lokal, lembaga perwakilan rakyat daerah (untuk kasus Indonesia: DPRD) menjadi aktor utama penentu kebijakan.<sup>22</sup>

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Berlawanan dengan sentralisasi dimana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas, desentralisasi memperkenankan levelkekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau dibawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pusat kepada

---

<sup>22</sup>Riswanda Imawan, *Desentralisasi, Demokratisasi, Dan Pembentukan Good Governance*. LIPI Press, Jakarta. 2014, h. 40

pinggiran, dari level bawah, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal (daerah).<sup>23</sup>

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu pemberian tugas pembantuan juga memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.

#### **b. Teori Otonomi Desa**

Pemerintah desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya dalam kerangka otonomi desa itu sendiri.<sup>24</sup> Otonomi merupakan asal kata dari otonom secara bahasa adalah berdiri sendiri atau dengan pemerintahan sendiri. Istilah otonomi selalu dikaitkan dengan otonomi daerah yang menurut Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, bahwa otonomi daerah diartikan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>23</sup> Ni'matul Huda, *Op.Cit*, h. 35

<sup>24</sup> Bambang Budiono, *Menelusuri Proses Demokrasi Masyarakat Pedesaan di Indonesia*, Renika, Yogyakarta, 2016, h. 32.

H.A.W. Widjaja menyatakan bahwa otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.<sup>25</sup>

Dadang Juliantara menerangkan bahwa otonomi desa bukanlah sebuah kedaulatan melainkan pengakuan adanya hak untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri dengan dasar prakarsa dari masyarakat. Otonomi dengan sendirinya dapat menutup pintu intervensi institusi di atasnya, sebaliknya tidak dibenarkan proses intervensi yang serba paksa, mendadak, dan tidak melihat realitas komunitas.<sup>26</sup>

Dengan dimulai dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan kuat bagi desa dalam mewujudkan *development community* dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah

---

<sup>25</sup> H.A.W. Widjaja, *Otonomi Desa : Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Pers, Jakarta, 2018, h.165.

<sup>26</sup> Dadang Juliantara, *Pembaharuan Desa, Bertumpu Pada Angka Terbawah*, Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2019, h.116

tetapi sebaliknya sebagai *independent community* yaitu desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri.<sup>27</sup>

Tugas utama pemerintah dalam rangka otonomi desa adalah menciptakan kehidupan demokratis, memberi pelayanan publik dan sipil yang cepat dan membangaun kepercayaan masyarakat menuju kemandirian desa, untuk itu desa tidak dikelola secara teknokratis tetapi harus mampu memadukan realita kemajuan teknologi yang berbasis pada sistem nilai lokal yang mengandung tata aturan, nilai, norma, kaidah, dan pranata-pranata sosial lainnya. Potensi-potensi desa berupa hak tanah (tanah bengkok, titisari dan tanah-tanah khas Desa lainnya), potensi penduduk, sentra-sentra ekonomi dan dinamika sosial-politik yang dinamis itu menuntut kearifan dan profesionalisme dalam pengelolaan desa menuju optimalisasi pelayanan, pemberdayaan, dan dinamisasi pembangunan masyarakat desa.<sup>28</sup>

Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri termasuk bidang sosial, politik dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik. Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah propinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah

---

<sup>27</sup> Erni Irawati, "Peningkatan Kapasitas Desa Berdasarkan Pada Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 (Sebuah Kajian Tentang Otonomi Desa)", *Jurnal Inovasi Penelitian*, Vol.2 No.2 Juli 2021, h.636.

<sup>28</sup> Bambang Adhi Pamungkas, "Pelaksanaan Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa", *Jurnal Law Review*, Vol.2 No.2 Tahun 2019, h.216.

berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah.<sup>29</sup>

Desa atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat. Pengakuan otonomi di desa dijelaskan oleh Taliziduhu Ndraha sebagai berikut :

- 1) Otonomi desa diklasifikasikan, diakui, dipenuhi, dipercaya dan dilindungi oleh pemerintah, sehingga ketergantungan masyarakat desa kepada kemurahan hati pemerintah dapat semakin berkurang.
- 2) Posisi dan peran pemerintahan desa dipulihkan, dikembalikan seperti sediakala atau dikembangkan sehingga mampu mengantisipasi masa depan.<sup>30</sup>

Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada desa.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Erni Irawati, *Op.Cit*, h.637.

<sup>30</sup> Dadang Juliantara, *Op.Cit*, h.117.

<sup>31</sup> Erni Irawati, *Op.Cit*, h.637.

Harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>32</sup>

Kompleksitas pedesaan sesungguhnya nyaris sama dengan persoalan dalam sebuah negara. Hal ini dikarenakan desa merupakan cikal bakal dari terbentuknya suatu masyarakat politik dan pemerintahan yang ada di Indonesia jauh sebelum bangsa ini berdiri. Adanya struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai kedudukan yang teramat penting.<sup>33</sup>

Pengakuan terhadap otonomi desa bukan hanya di atas kertas saja seperti kebebasan memberi nama desa dan sebagainya, tetapi juga harus memberikan implementasi pengakuan terhadap kewenangan-kewenangan desa, terutama kewenangan asli (*oroginair*) yang telah turun temurun

---

<sup>32</sup> H.A.W. Widjaja, *Op.Cit*, h.166.

<sup>33</sup> Bambang Budiono, *Op.Cit*, h.34.

diketahui sebagai kewenangan desa. Dalam hal ini yang harus dijadikan patokan adalah pengakuan atas keanekaragaman sebagai dasar pemikiran dalam desain otonomi desa.<sup>34</sup>

Desa merupakan bagian dari institusi yang otonom dengan di dalamnya terdapat berbagai tradisi, adat istiadat dan hukum dari masyarakat yang ada dan bersifat relatif mandiri. Dikatakan institusi yang otonom diartikan sebagai institusi yang berhak mengatur atau memerintah dirinya sendiri sesuai dengan aspirasi dari masyarakat yang ada di dalamnya. Pernyataan di atas tersebut diindikasikan dengan adanya tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud dari bangsa yang paling kongkrit dan nyata.<sup>35</sup>

Desa memiliki wewenang sesuai yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Desa yakni :

- 1) Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- 2) Kewenangan lokal berskala Desa;
- 3) Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota;
- 4) Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>36</sup>

Kehadiran desa akan dilandasi dengan asas rekognisi dan subsidiaritas. Rekognisi merupakan pengakuan dan penghormatan

---

<sup>34</sup> Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa*, Alumni, Bandung, 2016, h.10.

<sup>35</sup> Untung Muarif, *Pilihan Kepala Desa Demokrasi Masyarakat Yang Teracuni*, Mandala, Yogyakarta, 2016, h.52

<sup>36</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Desa, Pasal 33

terhadap desa, sesuai dengan semangat Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.<sup>37</sup>

Disamping regulasi, hal terpenting lainnya yang perlu mendapatkan perhatian dalam pemerintahan desa adalah kader desa dan pendampingan desa. Para kader desa hadir di dalam pengelolaan urusan desa melalui perannya sebagai kepala desa, anggota BPD, Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD), tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, pengurus/ anggota kelompok tani, pengurus/anggota kelompok nelayan, pengurus/anggota kelompok perajin, pengurus/anggota kelompok perempuan. Sementara itu, berlandaskan asas rekognisi dan subsidiaritas, pendampingan desa mengutamakan kesadaran politik warga desa untuk terlibat aktif dalam urusan di desanya secara sukarela sehingga arah gerak kehidupan di desa merupakan aktualitas kepentingan bersama yang dirumuskan secara musyawarah mufakat dalam semangat gotong royong.<sup>38</sup>

Kapasitas desa, bukan sekadar kesanggupan dan kelancaran pemerintah desa menjalankan tugas pokok dan fungsinya atau mengikuti prosedur administrasi yang sudah baku. Kapasitas dalam konteks ini adalah penguasaan pengetahuan dan informasi maupun keterampilan menerapkan instrumen kebijakan dan program untuk menjalankan fungsi-

---

<sup>37</sup> Erni Irawati, *Op.Cit*, h.638.

<sup>38</sup> *Ibid*, h.639.

fungsinya secara efektif dan efisien. Yang lebih penting lagi, kapasitas merupakan prakarsa untuk melakukan inovasi atau pembaharuan terhadap pengelolaan pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan agar desa berkembang lebih dinamis dan maju mencapai visi- misi yang digariskan.<sup>39</sup>

## 2. Kerangka Konsepstual

Konsepsi adalah salah satu bagian terpenting dari teori. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.<sup>40</sup> Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan definisi operasional.<sup>41</sup> Kerangka konsepsi yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah :

- a. Pelaksanaan adalah proses pelaksanaan suatu kebijakan dengan tujuan tertentu dan dilaksanakan oleh orang yang bertanggung jawab dalam suatu program atau kebijakan.<sup>42</sup>
- b. Pengelolaan keuangan desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa. Rencana Pembangunan Jangka

---

<sup>39</sup> *Ibid*, h.640.

<sup>40</sup> Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 2019, h. 34.

<sup>41</sup> Sumadi Suryabrata, *Metode Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, hal 3

<sup>42</sup> Hanifah Harsono, *Implementasi Kebijakan dan Politik*. Mutiara Sumber Widya, Bandung, 2002, h .6.

Menengah Desa selanjutnya disingkat RPJM Desa adalah Rencana Kegiatan Pembangunan Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun.<sup>43</sup>

- c. 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 (Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Dana Desa).
- d. Pemerintahan Desa menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Desa
- e. Desa Tembung adalah salah satu desa yang terletak di Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang

## **E. Asumsi**

Asumsi adalah anggapan yang belum terbukti kebenarannya dan memerlukan pembuktian secara langsung. Asumsi yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

---

<sup>43</sup> HAW. Widjaja I, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan utuh*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 3.

1. Pengaturan penggunaan dana desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 dipergunakan dalam pembangunan fisik, pemberdayaan masyarakat sudah berjalan sesuai dengan perencanaan yang di musyawarahkan dengan Badan Permusawaratan Desa (BPD).
2. Pelaksanaan pengelolaan keuangan desa yang diterima secara bertahap secara langsung telah mendukung program pemerintah desa untuk melaksanakan pembangunan desa yang diprioritaskan dalam pemeliharaan sarana dan prasarana kesejahteraan masyarakat.
3. Hambatan dalam pengelolaan penggunaan dana desa adalah kualitas sumber daya aparatur yang dimiliki desa pada umumnya masih rendah dan kurang mengerti terhadap tupoksinya sebagai perangkat pemerintah Desa, rendahnya kemampuan perencanaan ditingkat desa.

#### **F. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan informasi dan penelusuran yang telah penulis lakukan di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara terhadap hasil-hasil penelitian yang ada, ternyata penelitian dengan judul “Pelaksanaan Pengelolaan Bantuan Dana Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi Di Desa Tembung Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang)”, belum pernah dilakukan sebelumnya, sehingga tesis ini dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah dan keasliannya.

Penelitian ini adalah asli karena sesuai dengan asas-asas keilmuan yaitu jujur, rasional, obyektif dan terbuka sehingga penelitian ini dapat

dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah dan terbuka atas masukan serta saran-saran yang membangun sehubungan dengan pendekatan dan perumusan masalah. Dalam penelitian ini, penulis telah memperbandingkan dengan beberapa penelitian yang juga membahas tentang pelaksanaan pengelolaan bantuan dana desa. Adapun karya tulis yang hampir mendekati dengan penelitian ini antara lain:

1. Penelitian tesis dari Amrullah, mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Tahun 2018 dengan judul tesis “Peranan Pendamping Desa Dalam Membantu Kepala Desa Di Desa Panggak Laut Kecamatan Lingga Kabupaten Lingga dalam Pengelolaan Keuangan Desa”. Rumusan masalah dalam penelitian tesis ini adalah :
  - a. Bagaimana peranan pendamping desa dalam membantu tugas Kepala Desa Panggak Laut Kecamatan Lingga Kabupaten Lingga dalam pengelolaan keuangan desa?
  - b. Apa saja faktor yang menghambat peranan pendamping desa dalam membantu tugas Kepala Desa Panggak Laut Kecamatan Lingga Kabupaten Lingga dalam pengelolaan keuangan desa ?
2. Penelitian tesis dari moh. Tamtowi, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makasar Tahun 2020, judul tesis “ Implementasi Peran Pendamping Desa Dalam Peningkatan Kualitas Pembangunan Desa”. Rumusan masalah dalam penelitian tesis ini adalah :

- a. Bagaimana implementasi peran pendamping desa di Desa Selasari Kecamatan Parigi Kabupaten Pangandaran dalam peningkatan kualitas pembangunan desa ?
- b. Bagaimana perspektif hukum tata negara terhadap efektivitas peran pendamping desa?

Walaupun ketiga penelitian diatas merupakan ranah penelitian dalam bidang pertanahan khususnya tentang kewenangan pendamping desa dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa, namunnya kajiannya tidak sama karena dalam kajian ini menekankan pada pelaksanaan pengelolaan keuangan desa di desa Tembung Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang dalam bidang pembangunan infrastruktur desa serta hambatan dan solusi pengelolaan keuangan desa dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur di desa Tembung Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang. Hal ini membuktikan bahwa tulisan dalam penelitian ini tidak merupakan plagiasi terhadap tulisan penelitian-penelitian terdahulu.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan serta menganalisa peraturan perundang-undangan yang berkaitan pada tujuan penelitian ini. Tujuan dalam penelitian deskriptif adalah untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala atau frekuensi adanya

hubungan tertentu antara gejala dan gejala lain dalam masyarakat.<sup>44</sup> Maksud utama analisis terhadap bahan hukum adalah mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan undang-undang secara konseptual, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan-putusan hukum.<sup>45</sup>

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yang didukung dengan data empiris. Penelitian dengan metode yuridis normatif ialah dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*),<sup>46</sup> penelitian hukum doktriner yang mengacu kepada norma-norma hukum<sup>47</sup> maka penelitian ini menekankan kepada sumber-sumber bahan sekunder, baik berupa peraturan-peraturan maupun teori-teori hukum, yang memfokuskan pengumpulan semua perundang-undangan yang terkait di dalam buku, melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pengaturan hukum dan implikasi pelaksanaannya di Indonesia maupun hukum yang diputuskan melalui proses penelitian.

## **2. Metode Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan Perundang-undangan yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah

---

<sup>44</sup> Kontjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 2017, h. 42.

<sup>45</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2018, h. 310

<sup>46</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, h. 39

<sup>47</sup> Bambang Waluyo, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Semarang, 2016, h. 13.

semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani.<sup>48</sup>

### 3. Sumber Data

Pengumpulan data adalah bagian penting dalam suatu penelitian, karena dengan pengumpulan data akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisis sesuai kehendak yang diharapkan. Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data kepustakaan.<sup>49</sup> Dalam mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan dalam penulisan tesis ini menggunakan data sekunder. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan dari arsip-arsip, bahan pustaka data resmi pada instansi pemerintah, Undang-Undang, makalah yang ada kaitannya dengan masalah yang sedang diteliti yang terdiri dari:

a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang berhubungan dan mengikat, yaitu :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- 4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016

---

<sup>48</sup> *Ibid*, h.96

<sup>49</sup>Bambang Sunggono, *Op.Cit*, h.10

Tentang Dana Desa yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Dana Desa
  - 6) Peraturan Pemerintah Daerah Nomor 72 Tahun 2015 Tentang Desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintah Desa
  - 7) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum dari buku teks yang berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan kalsik para sarjana yang memiliki kalsifikasi tinggi.<sup>50</sup> Bahan hukum sekunder terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer sebagaimana yang terdapat dalam kumpulan pustaka yang bersifat sebagai penunjang dari bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini bisa berasal dari buku-buku, hasil-hasil penelitian dan hasil karya ilmiah dari kalangan hukum.
- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia dan majalah yang berkaitan dengan tema yang diteliti.<sup>51</sup>

#### 4. Alat Pengumpulan Data

---

<sup>50</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2018, h. 141.

<sup>51</sup> *Ibid*, h. 142.

Teknik pengumpulan data yang di gunakan untuk memperoleh data sekunder adalah dengan cara studi kepustakaan. Untuk melengkapi penelitian ini agar mempunyai tujuan yang jelas dan terarah serta dapat dipertanggung jawabkan sebagai salah satu hasil karya ilmiah.

Teknik untuk memperoleh data yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti, dilaksanakan dua tahap penelitian :

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi Kepustakaan ini untuk mencari konsep-konsep, teori-teori, pendapat-pendapat atau penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan. Kepustakaan tersebut berupa peraturan perundang-undangan, karya ilmiah sarjana, dan lain-lain.

b. Studi Lapangan (*Field Research*), yaitu menghimpun data dengan melakukan wawancara terhadap Kepala Desa di Desa Tembung Kecamatan Percut Sei Tuan sebagai informan yang berhubungan dengan penelitian ini, yang dijadikan sebagai data pendukung atau data pelengkap dalam melakukan penelitian.

Alat pengumpulan data yang digunakan berupa :

a. Studi dokumen digunakan untuk memperoleh data sekunder dengan membaca, mempelajari, meneliti, mengidentifikasi dan menganalisis data sekunder yang berkaitan dengan objek penelitian. Data sekunder tersebut diperoleh dengan mempelajari buku-buku, hasil penelitian dan dokumen-dokumen perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan desa.

- b. Pedoman wawancara adalah daftar pertanyaan yang disusun secara sistematis yang digunakan sebagai panduan melakukan wawancara. Pedoman wawancara secara garis besar dapat dibagi ke dalam tiga tahap, yaitu “tahap persiapan wawancara, proses wawancara, dan evaluasi wawancara, termasuk permasalahan yang muncul pada penelitian yang menggunakan teknik wawancara”.<sup>52</sup>

## 5. Analisis Data

Analisis data adalah “suatu proses mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberikan kode dan mengategorikannya hingga kemudian mengorganisasikan dalam suatu bentuk pengelolaan data untuk menemukan tema dan hipotesis kerja yang diangkat menjadi teori substantive”.<sup>53</sup> Menemukan teori dari data tersebut maka digunakan metode kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dipahami oleh subyek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, h. 32.

<sup>53</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h. 104

<sup>54</sup> Lexy J Moleong, *Op.Cit*, h.6.

## BAB II

### PENGATURAN HUKUM PENGELOLAAN KEUANGAN DESA DAN BANTUAN DANA DESA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014

#### A. Desa dan Pemerintahan Desa

##### 1. Pengertian Desa

Keberadaan desa telah dikenal lama dalam tatanan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum Indonesia merdeka. Masyarakat di Indonesia secara turun temurun hidup dalam suatu kelompok masyarakat yang disebut dengan desa.

Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah lainnya di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia.<sup>55</sup>

Menurut Taliziduhu Ndraha bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) baik genealogis maupun territorial yang secara hirarkis pemerintahannya berada langsung di bawah kecamatan.<sup>56</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyebutkan desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan

---

<sup>55</sup> HAW. Widjaja II, *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, h.154.

<sup>56</sup> Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, h. 3.

mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa secara etimologi berasal dari bahasa Sanskerta, *deca* yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran. Desa atau udik dari perspektif geografis menurut definisi universal adalah sebuah aglomerasi permukiman di area perdesaan (rural). Di Indonesia istilah desa adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia dibawah Distrik, yang dipimpin oleh Kepala Desa.<sup>57</sup>

Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

HAW. Widjaja menyebutkan desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu, kepala desa dengan bersetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dengan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibid*, h. 5.

<sup>58</sup> HAW. Widjaja I. *Op.Cit.*, h. 3.

Bertolak dari pengertian diatas, desa memiliki prinsip tersendiri, dikarenakan terdapat asal-usul yang menjadi pegangan didesa, selain itu masyarakat desa biasanya memiliki warna yang dekat dengan pemerintahan, dalam hal ini pemerintahan desa, karena lingkupnya kecil maka pembauran antara warga dan pemerintahan atau penyelenggara desa terjadi, maka sepatutnya semua permasalahan desa dihadapi dengan musyawarah dan gotong royong.

Pembentukan desa sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 8 ayat (3) UU Desa, harus memenuhi syarat :

- a. Batas usia desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan.
- b. Jumlah penduduk, yaitu:
  - 1) Wilayah Jawa paling sedikit 6.000 (enam ribu) jiwa atau 1.200 (seribu dua ratus) kepala keluarga;
  - 2) Wilayah Bali paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1.000 (seribu) kepala keluarga;
  - 3) Wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga;
  - 4) Wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 (tiga ribu) jiwa atau 600 (enam ratus) kepala keluarga;
  - 5) Wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 (dua ribu lima ratus) jiwa atau 500 (lima ratus) kepala keluarga;

- 6) Wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) kepala keluarga;
  - 7) Wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) kepala keluarga;
  - 8) Wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling sedikit 1.000 (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) kepala keluarga; dan
  - 9) Wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 (lima ratus) jiwa atau 100 (seratus) kepala keluarga.
- c. Wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antar wilayah.
  - d. Sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat desa.
  - e. Memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya ekonomi pendukung.
  - f. Batas wilayah desa yang dinyatakan dalam bentuk peta desa yang telah ditetapkan dalam peraturan bupati/walikota.
  - g. Sarana dan prasarana bagi pemerintahan desa dan pelayanan publik.
  - h. Tersedianya wilayah dana operasional, penghasilan tetap dan tunjangan lainnya bagi perangkat pemerintah desa sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Desa dapat diklompokkan berdasarkan tingkat pembangunan dan kemampuan mengembangkan potensi yang dimilikinya, maka desa dapat diklasifikasikan menjadi:

- a. Desa swadaya  
Desa swadaya merupakan suatu wilayah pedesaan yang hamper seluruh masyarakatnya mampu memenuhi kebutuhannya dengan cara mengadakan sendiri. Ciri-ciri desa swadaya adalah daerahnya terisolir dari daerah lainnya, penduduknya jarang, mata pencaharian homogen yang bersifat agraris, bersifat tertutup, masyarakat memegang teguh adat, teknologi masih rendah, sarana dan prasarana sangat kurang, hubungan antar manusia sangat erat dan pengawasan sosial dilakukan oleh keluarga.
- b. Desa swakarya  
Desa swakarya adalah desa yang sudah bisa memenuhi kebutuhan sendiri, kelebihan produksi sudah mulai dijual ke daerah lainnya. Ciri-ciri desa swakarya antara lain, adanya pengaruh dari luar sehingga mengakibatkan perubahan pola pikir, masyarakat sudah mulai terlepas dari adat, produktivitas mulai meningkat dan sarana dan prasarana sudah mulai membaik.
- c. Desa swasembada  
Desa swasembada adalah desa yang lebih maju dan mampu mengembangkan semua potensi yang ada secara optimal dengan ciri-ciri, hubungan antar manusia bersifat rasional, teknologi dan pendidikan tinggi, produktivitas tinggi, terlepas dari adat, sarana prasarana lengkap dan modern.<sup>59</sup>

## 2. Pemerintahan Desa

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.<sup>60</sup> Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan

---

<sup>59</sup>Thalia, "Jenis-Jenis Desa Berdasarkan Tingkat Perkembangannya", melalui <http://bumdes.id>, diakses Senin, 05 Pebruari 2024 Pukul 11.00 wib..

<sup>60</sup>Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2011, h.1.

otonomi daerah. Dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah luas dan kelangsungan pelayanan umum tidak diabaikan serta memelihara kesinambungan fiskal secara nasional.<sup>61</sup>

Pemerintahan desa yang demokratis (partisipatif, akuntabel, transparan dan responsif) bisa semakin kokoh, legitimate, dan mampu bekerja secara efektif bila ditopang dengan kesejajaran, keseimbangan dan kepercayaan antar elemen *governance* di desa. Pemerintah desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan. Dilihat dari segi fungsi, maka pemerintah desa memiliki fungsi; menyelenggarakan urusan rumah tangga desa, melaksanakan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, melaksanakan pembinaan perekonomian desa, melaksanakan pembinaan partisipasi dan swadaya gotong royong masyarakat, melaksanakan musyawarah penyelesaian perselisihan, dan lain sebagainya.<sup>62</sup>

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyebutkan pemerintahan desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Desa

---

<sup>61</sup> HAW Widjaya III, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001, h. 2.

<sup>62</sup> *Ibid*, h 4

adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Desa.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintah Desa, bahwa pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Perangkat desa sebagaimana yang dimaksud dalam peraturan tersebut terdiri atas: sekretaris desa, pelaksana kewilayahan dan pelaksana teknis.

Perangkat desa berkedudukan sebagai unsur pembantu kepala desa. Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.<sup>63</sup>

Menurut Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintah Desa bahwa Kepala desa memiliki tugas dan fungsi-fungsi sebagai berikut:

- a. Kepala Desa berkedudukan sebagai Kepala Pemerintah Desa yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- b. Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

---

<sup>63</sup> Taliziduhu Ndraha, *Op. Cit*, h. 11.

c. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2)

Kepala Desa memiliki fungsi-fungsi sebagai berikut:

- 1) Menyelenggarakan Pemerintahan Desa, seperti tata praja Pemerintahan, penetapan peraturan di desa, pembinaan masalah pertanahan, pembinaan ketentraman dan ketertiban, melakukan upaya perlindungan masyarakat, administrasi kependudukan, dan penataan dan pengelolaan wilayah.
- 2) Melaksanakan pembangunan, seperti pembangunan sarana prasarana perdesaan, dan pembangunan bidang pendidikan, kesehatan.
- 3) Pembinaan kemasyarakatan, seperti pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, partisipasi masyarakat, sosial budaya masyarakat, keagamaan, dan ketenagakerjaan.
- 4) Pemberdayaan masyarakat, seperti tugas sosialisasi dan motivasi masyarakat di bidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, dan karang taruna.
- 5) Menjaga hubungan kemitraan dengan lembaga masyarakat dan lembaga lainnya.

Dilihat dari uraian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintah Desa di atas jelas tercantum bahwa Pemerintahan Desa dalah Kepala Desa. Segala bentuk

urusan pemerintahan, yang berkaitan dengan desa akan menjadi tugas pokok dari Kepala Desa. Tercermin bahwa betapa besarnya kekuasaan yang diemban oleh kepala desa, maka kekuasaan itu haruslah dikondisikan dengan baik dan dikembangkan secara relevan berdasarkan azas-azas pengaturan desa.

### **B. Kewenangan Kepala Desa dalam Mengelola Dana Desa**

Keberadaan desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Desa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Dana desa telah diatur dalam Pasal 1, ayat (2) PP No. 60/2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber Dari APBN yang menyebutkan bahwa dana desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Dana desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan

kemasyarakatan. Sedangkan prioritas penggunaan dana desa tersebut adalah untuk pembangunan dan pemberdayaan.

Berdasarkan UU Desa, diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas desa. Hal itu berarti dana desa akan digunakan untuk menandai keseluruhan kewenangan sesuai dengan kebutuhan dan prioritas dana desa tersebut namun, mengingat dana desa bersumber dari belanja pusat, untuk mengoptimalkan penggunaan dana desa. Pemerintah diberikan kewenangan untuk menetapkan prioritas penggunaan dana desa untuk mendukung program pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Penetapan prioritas penggunaan dana tersebut tetap sejalan dengan kewenangan yang menjadi tanggungjawab desa.

Pengaturan prioritas penggunaan dana desa bertujuan untuk:

1. Menentukan program dan kegiatan bagi penyelenggaraan kewenangan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa yang dibiayai oleh dana desa;
2. Sebagai acuan bagi pemerintah kabupaten/kota dalam menyusun pedoman teknis penggunaan dana desa; dan
3. Sebagai acuan bagi pemerintah dalam pemantauan dan evaluasi pelaksanaan penggunaan dana desa.<sup>64</sup>

Mengingat dana desa bersumber dari belanja pusat APBN, untuk mengoptimalkan penggunaan dana desa, pemerintah desa diberikan kewenangan untuk menetapkan prioritas penggunaan dana desa untuk mendukung program pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat

---

<sup>64</sup> Bayu Surianingrat, *Pemerintahann Administrasi Desa dan Kelurahan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2011, h.116.

desa. Penetapan prioritas penggunaan dana tersebut tetap sejalan dengan kewenangan yang menjadi tanggungjawab desa.

Dana desa adalah dana bantuan yang dialokasikan kepada Pemerintah Desa yang digunakan untuk meningkatkan sarana pelayanan masyarakat, kelembagaan, dan prasarana desa yang diperlukan serta diprioritaskan oleh masyarakat, yang pemanfaatan dan administrasi pengelolaannya dilakukan dan dipertanggung jawabkan oleh Kepala Desa.

Maksud pemberian dana desa adalah sebagai bantuan stimulan atau dana perangsang untuk mendorong dalam membiayai program Pemerintah Desa yang ditunjang dengan partisipasi swadaya gotong royong masyarakat dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat.

Dana desa yang dianggarkan oleh pemerintah pusat secara nasional dalam APBN setiap tahun harus dapat dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat.

Terkait dengan dana desa yang bersumber dari APBN, sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah bahwa implikasi lebih lanjut pemerintah pusat sebagai pelaksana pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berkewajiban memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah selanjutnya kepada pemerintah desa sebagai otonom

untuk mengelola anggaran suatu kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, prioritas penggunaan anggaran, dengan harapan agar terciptanya kemandirian masyarakat dengan tetap melestarikan nilai-nilai gotong royong yang ada di dalam masyarakat tersebut.

Peran besar yang diterima oleh desa, tentunya disertai dengan tanggung jawab yang besar pula. Pemerintah desa harus bisa menerapkan prinsip akuntabilitas dalam tata pemerintahannya, dimana semua akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan.<sup>65</sup>

Pemerintah desa dalam hal dana desa wajib menyusun Laporan Realisasi Pelaksanaan APBDesa dan Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APBDesa. Laporan ini dihasilkan dari suatu siklus pengelolaan keuangan desa, yang dimulai dari tahapan perencanaan dan penganggaran; pelaksanaan dan penatausahaan; hingga pelaporan dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa.

Perkembangan keuangan umumnya mempengaruhi pula keuangan desa, mempengaruhi kebijaksanaan serta kegiatan Pemerintah Desa, terutama dibidang pembangunan oleh dan untuk desa, dalam rangka menaikkan taraf hidup masyarakat desa. Oleh karena itu untuk membahas keuangan Desa tidak terlepas dari pembahasan keuangan secara umum meskipun sangat terbatas.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> I Nyoman Beratha., *Desa: Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa*. Ghalia Indonesia. Jakarta, 2002, h.12.

<sup>66</sup> Bayu Surianingrat, *Op.Cit*, h.119

Penggunaan dana desa diprioritaskan pada bidang pembangunan desa dalam pemeliharaan sarana dan prasarana kesejahteraan masyarakat, usaha ekonomi dan pendidikan sosial, dan bidang pemberdayaan masyarakat desa dengan mengembangkan wirausaha, serta perluasan ekonomi individu melalui pengadaan atau bantuan permodalan. Menentukan prioritas dalam penggunaan dana desa disepakati dan diputuskan melalui musyawarah desa dengan mempertimbangkan tipologi desa berdasarkan tingkat perkembangan kemajuan desa.

Pemerintah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan untuk dapat memberikan sanksi berupa penundaan penyaluran dana desa apabila kepala desa dalam pembuatan laporan penggunaan dana desa terlambat disampaikan. Apabila penggunaan dana tersebut tidak sesuai dengan prioritas penggunaan dana desa, pedoman umum, pedoman teknis kegiatan, atau terjadi penyimpanan uang dalam bentuk deposito lebih dari 2 (dua) bulan adanya pengurangan dana desa.

Pasal 71 UU Desa menyebutkan bahwa :

1. 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.
2. Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan Keuangan Desa.

Pasal 72 UU Desa menyebutkan bahwa :

1. Pendapatan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) bersumber dari:
  - 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;
  - g. Lain-lain pendapatan desa yang sah.
2. Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan.
3. Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf c paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) dari pajak dan retribusi daerah.
4. Alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.

5. Dalam rangka pengelolaan Keuangan Desa, Kepala desa melimpahkan sebagian kewenangan kepada perangkat Desa yang ditunjuk.
6. Bagi Kabupaten/Kota yang tidak memberikan alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Pemerintah dapat melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi khusus yang seharusnya disalurkan ke Desa.

Sesuai dengan Pasal 71 ayat (5) UU Desa, bahwa pemerintah desa wajib mengelola keuangan desa secara transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin. Transparan artinya dikelola secara terbuka; akuntabel artinya dipertanggungjawabkan secara legal; dan partisipatif artinya melibatkan masyarakat dalam penyusunannya. Di samping itu, keuangan desa harus dibukukan dalam sistem pembukuan yang benar sesuai dengan kaidah sistem akuntansi keuangan pemerintahan.

Sistem pengelolaan keuangan desa mengikuti sistem anggaran nasional dan daerah; yaitu mulai 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Kepala desa sebagai kepala pemerintah desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan desa yang dipisahkan. Kepala desa mempunyai kewenangan :

1. Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APB Desa;
2. Menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang desa;
3. Menetapkan bendahara desa;

4. Menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa.
5. Menetapkan yang melakukan pengelolaan barang milik desa.<sup>67</sup>

Kepala desa dalam melaksanakan pengelolaan keuangan desa dibantu oleh Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD), yaitu sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris desa bertindak selaku coordinator pelaksanaan pengelolaan keuangan desa dan bertanggung jawab kepada kepala desa. Pemegang kas desa adalah bendahara desa dan kepala desa menetapkan bendahara desa dengan keputusan kepala desa.

Sekretaris desa mempunyai tugas:

1. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APB Desa;
2. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan barang desa;
3. Menyusun RAPERDES APB Desa, perubahan APB Desa dan pertanggungjawaban pelaksanaan APB Desa;
4. Menyusun rancangan keputusan kepala desa tentang pelaksanaan peraturan desa tentang APB Desa dan perubahan APB Desa.<sup>68</sup>

Berdasarkan uraian di atas bahwa keuangan desa dirumuskan sebagai penemuan dan penilaian pengaruh yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan pemerintah Desa dalam bidang keuangan. Ada dua faktor yang mempengaruhi suksesnya kebijaksanaan tersebut:

1. Faktor yang bersifat pribadi, yaitu yang berada pada diri Pemerintah Desa sendiri (seni mengadakan pendekatan pada masyarakat Desa, ketrampilan merupakan pungutan Desa dan melaksanakan pungutan, penyelenggaraan administrasi

---

<sup>67</sup> Hanif Nurcholis, *Op.Cit*, h. 82

<sup>68</sup>Nimatul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak*

- keuangan, kelincahan Pemerintah Desa dalam bidang keuangan tersebut).
2. Berada di luar diri dan di luar kemampuan Pemerintah desa (inflasi, perubahan moneter, perkembangan ekonomi, peraturan perundang-undangan).<sup>69</sup>

Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 UU Desa yang menyebutkan bahwa kewenangan Desa meliputi kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala Desa, kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 19 UU Desa, maka tugas penataan desa serta pemantauan dan pengawasan pembangunan desa diemban secara bersama-sama oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam konteks keuangan desa, instansi pemerintah pusat dan daerah memiliki tugas dan fungsinya masing-masing sesuai dengan tingkatannya. Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri sesuai perundangan.

UU Pemda telah disepakati oleh Pemerintah dan DPR untuk direvisi dan dipecah menjadi tiga undang-undang yang terpisah tetapi tetap terkait yaitu Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Pemilihan

---

<sup>69</sup> Moch Solekhan, *Op.Cit*, h.39.

Kepala Daerah dan Undang-Undang Desa. Hal tersebut telah terwujud seluruhnya dengan disahkannya :

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Desa (jo. UU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang);
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (jo. UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang);
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Mengimplementasikan UU Nomor 6 tentang Desa, sebagian telah diterbitkan peraturan pelaksanaannya dalam bentuk peraturan pemerintah dan peraturan menteri, baik Kementerian Dalam Negeri maupun Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi. Peraturan pelaksanaan tersebut sebagian merupakan peraturan yang benar-benar baru seperti terkait tentang Dana Desa, sebagian merupakan peraturan lama yang disesuaikan (revisi). Berikut antara lain peraturan pelaksanaan yang telah diterbitkan setelah UU Desa terbit khususnya yang terkait erat dengan pengelolaan keuangan desa :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN;
3. Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri;
4. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa;
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa;
8. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penyerahan Urusan Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa;
9. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa;
10. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa;

11. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015;
12. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 241/PMK.07/2014 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Transfer ke Daerah dan Dana Desa;
13. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 250/PMK.07/2014 tentang Pengalokasian Transfer ke Daerah dan Dana Desa;
14. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 263/PMK.05/2014 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Transfer ke Daerah dan Dana Desa.

Keuangan desa dikelola berdasarkan praktik-praktik pemerintahan yang baik. Asas-asas Pengelolaan Keuangan Desa sebagaimana tertuang dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 yaitu transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran, dengan uraian sebagai berikut :

1. Transparan yaitu prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapat akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan desa. Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Akuntabel yaitu perwujudan kewajiban untuk mempertanggung jawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Asas akuntabel yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan

- penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Partisipatif yaitu penyelenggaraan pemerintahan desa yang mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa;
  4. Tertib dan disiplin anggaran yaitu pengelolaan keuangan desa harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya.<sup>70</sup>

Beberapa disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam Pengelolaan dana desa yaitu:

1. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja;
2. Pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBDesa/Perubahan APB Desa;
3. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APB Desa dan dilakukan melalui Rekening Kas Desa.<sup>71</sup>

Undang-undang Nomor 60 Tahun 2014 Anggaran belanja dan pendapatan desa (APB Desa) adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Desa yang memuat perkiraan pendapat, rencana belanja program dan kegiatan, dan rencana pembiayaan yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa, dan ditetapkan dengan peraturan desa.

Penyelenggaraan pemerintahan desa yang *output*-nya berupa pelayanan publik, pembangunan, dan perlindungan masyarakat harus

---

<sup>70</sup> Puji Agus dan Madya Widayaiswara, *Pengelolaan Keuangan Desa*, Juklak Bimkon, Jakarta, 2015, h.19

<sup>71</sup> *Ibid*, h. 22.

disusun perencanaannya setiap tahun dan dituangkan dalam APBDesa. Dalam APBDesa inilah terlihat apa yang akan dikerjakan pemerintahan desa dalam tahun berjalan.

Pemerintah desa wajib membuat APBDesa melalui APBDesa kebijakan desa yang dijabarkan dalam berbagai program dan kegiatan sudah ditentukan anggarannya. Dengan demikian, kegiatan pemerintah desa berupa pemberian pelayanan, pembangunan, dan perlindungan kepada warga dalam tahun berjalan sudah dirancang anggarannya sehingga sudah dipastikan dapat dilaksanakan. Tanpa APBDesa, pemerintah desa tidak dapat melaksanakan program dan kegiatan pelayanan publik.<sup>72</sup>

Betapapun sederhananya rumah tangga desa harus diselenggarakan dengan suatu anggaran belanja. Menjelang habis tahun biasanya bulan Oktober, desa menyusun rencana kerja untuk tahun yang akan datang. Biaya yang diperkirakan untuk pemeliharaan jalan, pembuatan jembatan, perbaikan bangunan, pembuatan mushallah dan lain lain disusun dalam bentuk pos pos pengeluaran. Jumlah pengeluaran ini diimbangi dengan rencana penerimaan. Jumlah pengeluaran dikurangi oleh penerimaan penerimaan yang dapat dikatakan pasti, misalnya sewaan tanah dan bangunan desa, hasil bengkok, keuntungan dari perusahaan desa dan sebagainya. Selisih atau kekurangan diusahakan dari seluruh

---

<sup>72</sup> Hanif Nurcholis, *Op.Cit*, h. 83.

penduduk Desa yang berhak memilih kepala desa, dalam bentuk iuran atau urunan yang disementara daerah disebut pancen.<sup>73</sup>

Urunan bersifat tradisional dan sampai sekarang masih dipenuhi oleh penduduk Desa dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, meskipun urunan ini tidak disertai ancaman seperti halnya pada pajak. Hakekat urunan adalah gotong royong, meskipun IGO maupun UU Nomor 19/1965 membuka kesempatan kepada Desa untuk memungut pajak dan retribusi. Kedua pungutan terakhir ini belum bisa dilaksanakan oleh desa desa pada umumnya, bahkan pajak tidak pernah dapat diterapkan, dikarenakan istilah pajak secara psikologis kurang simpatik bagi masyarakat desa yang sederhana dan berjiwa gotong royong.

Sesuai dengan keadaan dan kemampuan kepala desa, nampaknya anggaran belum dipandang sebagai pedoman kerja dan belum dipakai cermin kegiatan Pemerintah Desa pada tahun sudah lalu dan titik tolak bagi kegiatan tahun yang akan datang. Oleh sebab itu banyak Kepala desa dan/atau Pamong Desa yang belum mengerti apa, mengapa dan bagaimana serta maksud adanya Anggaran belanja Desa.

Peranan Anggaran Belanja Desa adalah sangat penting dan menentukan gagal atau suksesnya Kepala desa dalam melaksanakan tugas; bukan saja tugas sehari hari di kantor desa, melainkan membawa

---

<sup>73</sup>Unang Sunardjo, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Tarsito, Bandung, 2014, h.119.

masyarakat dan Desa ketingkat tarap hidup yang lebih tinggi dan ketingkat kemajuan sesuai dengan irama pembangunan. Pembangunan Desa keseluruhan berarti pula pembangunan negara<sup>74</sup>

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) terdiri dari:

#### 1. Pendapatan Desa

Pendapatan desa meliputi semua penerimaan uang melalui rekening desa yang merupakan hak desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa. Pendapatan desa terdiri atas :

- a. Pendapatan asli desa (PADesa)
- b. Bagi hasil pajak Kabupaten/Kota;
- c. Bagian dari retribusi Kabupaten/Kota;
- d. Alokasi Dana Desa (ADD);
- e. Bantuan keuangan dari pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan desa lainnya;
- f. Hibah; sumbangan pihak ketiga;

#### 2. Belanja Desa

Belanja desa meliputi semua pendapatan dari rekening desa yang merupakan kewajiban desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh desa. Belanja desa terdiri atas :

- a. Belanja langsung yang terdiri atas:
  - 1) Belanja pegawai;

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, h.120.

2) Belanja barang dan jasa;

3) Belanja modal.

b. Belanja tidak langsung yang terdiri atas :

1) Belanja pegawai/penghasilan tetap;

2) Belanja subsidi;

3) Belanja hibah (pembatasan hibah);

4) Belanja bantuan sosial;

5) Belanja bantuan keuangan;

6) Belanja tak terduga.

### 3. Pembiayaan Desa

Pembiayaan desa 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 desa terdiri atas :

a. Penerimaan pembiayaan, yang mencakup:

1) Sisa lebih perhitungan anggaran (SilPA) tahun sebelumnya;

2) Pencairan dana cadangan;

3) Hasil penjualan kekayaan desa yang dipisahkan;

4) Penerimaan pinjaman.

b. Pengeluaran pembiayaan yang mencakup:

1) Pembentukan dana cadangan;

2) Penyertaan modal desa;

### 3) Pembayaran utang.<sup>75</sup>

Keuangan desa dalam konteks pemerintahan desa merupakan asset utama bagi desa untuk bisa mewujudkan kesejahteraan dan dalam pembangunan desa. sehingga sukses tidaknya kemajuan desa ada pada peran utama Kepala desa. hal ini sebagaimana dalam Pasal 73 UUDesa yang berbunyi :

- (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa terdiri atas bagian pendapatan, belanja, dan pembiayaan Desa.
- (2) Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa diajukan oleh Kepala Desa dan dimusyawarahkan bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- (3) Sesuai dengan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Desa menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa.

Pasal 74 UU Desa yang berbunyi :

- (1) Belanja Desa diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam Musyawarah Desa dan sesuai dengan prioritas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah.
- (2) Kebutuhan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi, tetapi tidak terbatas pada kebutuhan primer, pelayanan dasar, lingkungan, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat Desa.

---

<sup>75</sup> Hanif Nurcholis, *Op.Cit*, h. 84.