

BAB III

PENGELOLAAN, PENGAWASAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN DANA DESA DI KECAMATAN KASIHAN KABUPATEN BANTUL

A. Kewenangan Pemerintahan Desa

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan bentuk final dari hasil perdebatan yang cukup alot dari para pendiri bangsa (*founding fathers*), kesepakatan ini merupakan kesepakatan luhur (*modus vivendi*) dari pilihan politik Indonesia yang membentuk negara kesatuan dengan berbagai pertimbangan. Berbagai pertimbangan ini kemudian dituangkan di dalam pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan, Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Dengan demikian negara kesatuan merupakan fondasi awal untuk membangun sebuah sistem pemerintahan bagi Negara Indonesia ke depan. Segala sesuatu yang berkaitan dengan desain dan sistem pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan konsep negara kesatuan. Desain mengenai negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk: pertama, negara kesatuan dalam bentuk sentralisasi; kedua negara kesatuan dalam bentuk desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, dan daerah- daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pusat.

Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah- daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.¹

Namun terlepas dari konsep negara kesatuan tersebut jauh sebelum Indonesia merdeka, masyarakat Indonesia telah mempunyai sistem Pemerintahan yang didasarkan pada kearifan lokal di masing- masing wilayah atau daerah yang ada pada belahan nusantara sistem pemerintahan ini adalah sistem pemerintahan desa. Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat dan pemerintahan di Indonesia. Kelompok masyarakat desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi adat istiadat dan hukumnya sendiri yang telah mengakar kuat, serta relatif mandiri dari campur tangan entitas kekuasaan dari luar.² Keberadaan desa sebagai masyarakat asli ini ditegaskan dengan adanya uraian Soepomo dalam pidatonya menjelang Proklamasi Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945, maka dalam membentuk Negara Republik Indonesia atas teori bernegara “Republik Desa”. Baik mengenai hakekat Negara Indonesia yang di dalamnya terkandung cita negaranya, mengenai adanya pembenaran adanya Negara Indonesia, mengenai terbentuknya Negara Indonesia, maupun mengenai

¹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusamedia, 2014) hlm 2

² Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014) hlm 261

tujuan Negara Indonesia, ternyata semua itu sama dengan hakekat, pembenaran adanya terbentuknya dan tujuan dari desa. Semua itu tentunya dalam lingkup yang jauh lebih besar dan dalam konstelasi yang lebih modern, sesuai dengan zaman dan masa diproklamasikannya Negara Republik Indonesia. Kaitannya dengan hakekat Negara Republik Indonesia yang di dalamnya terkandung cita Negara Indonesia, Soepomo menunjuk kepada cita negara yang terdapat pada paguyuban masyarakat desa; para pemimpinnya bersatu jiwa dengan rakyatnya dan masyarakat. mengenai pembenaran adanya Negara Republik Indonesia yang akan menggantikan tempat Hindia Belanda itu, Soepomo menunjuk kepada negara yang kemudian strukturnya disesuaikan dengan *sosiale structuur* masyarakat Indonesia yang asli yang nyata pada masa sekarang yaitu desa, disesuaikan pula dengan panggilan zaman.³

Pendapat Soepomo dalam pidato ini kemudian diabadikan di dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) dalam penjelasannya menyatakan bahwa dalam teritoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen dan volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan lain sebagainya. Daerah- daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat

³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press, 2015) hlm 1-2

dianggap sebagai daerah bersifat istimewa.⁴ Kemudian pasca meletusnya reformasi dengan ditandai dengan adanya amandemen UUD 1945 maka penjelasan mengenai desa yang dimuat dalam UUD sebelum amandemen tersebut, diakomodir dalam pasal 18B ayat (1) yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur di dalam undang- undang.” Kemudian ayat (2) menjelaskan “Negara mengakui dan menghormati kesatuan- kesatuan masyarakat hukum adat serta hak – hak tradisionalnya sepanjang masih hidup sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur di dalam undang- undang.”⁵ Dengan adanya amandemen UUD 1945 ini dapat disimpulkan bahwa sebelum dan sesudah amandemen pengaturan mengenai pemerintahan desa tidak disebutkan secara eksplisit, padahal jika ditelisik secara historis desa merupakan otonomi asli dari Republik Indonesia bahkan dikatakan merupakan cikal bakal Pemerintahan Indonesia saat ini. Pengaturan otonomi dalam UUD 1945 hanya berhenti pada tataran Pemerintahan Daerah. Ada dua alasan kenapa pemerintah desa tidak disebutkan secara eksplisit di dalam UUD 1945. Pertama setelah amandemen UUD1945 pasca reformasi kedudukan desa berada dan diatur dalam pemerintahan daerah yakni kabupaten dan kota. Sehingga setiap wilayah kabupaten dan kota dibentuk pemerintahan desa

⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999) hlm 158.

⁵ Lihat Penjelasan pasal 18B UUD NRI 1945

berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kedua, desa selama ini dinegasiakan atau disepadankan secara nasional sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, karena nomenklatur penamaan desa tersebut berasal dari tradisi Jawa dan Madura, sedangkan di luar Jawa dan Madura pemerintah setingkat desa memiliki penamaan lain seperti gampong, nagari, kampung, dusun, marga, dan lain sebagainya, dengan demikian penyebutan dan pengakuan desa di dalam UUD 1945 mencakup masyarakat hukum adat.

Sebelum membahas mengenai konsep dari pemerintahan desa terlebih dahulu mendudukan konsep definisi mengenai masyarakat adat. Dari definisi mengenai masyarakat adat tersebut banyak sekali penelitian yang telah menjelaskan mengenai definisi dan konsep mengenai masyarakat adat. Namun secara garis besar masyarakat adat dapat diartikan sebagai sekelompok masyarakat yang hidup dengan tatanan adat, atau dalam istilah lain yaitu komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan asal-usul leluhur di atas wilayah adat yang memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial budaya yang diatur oleh hukum adat dan lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan masyarakat.⁶ Istilah masyarakat hukum adat juga digunakan biasanya merujuk pada individu-individu dan kelompok-kelompok yang merupakan keturunan penduduk asli yang tinggal di sebuah negara. Dalam istilah Inggrisnya dikenal dengan sebutan

⁶ Budi Baik Seregar, Wahono (penyunting), *Kembali Ke Akar; Kembali Ke Konsep Otonomi Masyarakat Asli*, (Jakarta, Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat, 2002) Hlm. 157-160

indigeneous yang berasal dari bahasa latin *indigeneae* yang digunakan untuk membedakan antara orang-orang yang dilahirkan di sebuah tempat tertentu dan mereka yang berasal dari tempat lain (*advenae*). Sebab itu istilah tersebut mempunyai elemen konseptual lebih dahulu atau lebih awal dalam waktu. Menurut Hazairin masyarakat hukum adat adalah kesatuan-kesatuan masyarakat yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya.⁷ Sedangkan definisi di dalam peraturan perundang-undangan mengistilahkan masyarakat hukum adat adalah suatu masyarakat yang menjadi subyek atau penganut dari hukum kebiasaan yang berlaku terhadap kelompok dalam bidang-bidang tertentu, baik menyangkut harta benda maupun hal-hal yang non benda.⁸

Dari sekian definisi yang dipaparkan, maka definisi dari Hazairin adalah definisi yang paling tepat untuk menghubungkan relasi masyarakat hukum adat dan konsep pemerintahan desa. Hazairin mensyaratkan bahwa masyarakat hukum adat adalah sebuah kesatuan masyarakat yang sanggup berdiri sendiri, ini dapat diartikan sebagai otonomi yang pada prinsipnya suatu wilayah atau kelompok masyarakat dapat berdiri dengan

⁷ Hazairin, dalam Soerjono Soekanto, *Kedudukan Kepala Desa Sebagai Hakim Perdamaian*, Cet I, (Jakarta: Rajawali Press, 1986), hlm 11. Dikutip oleh Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Op.Cit, hlm 58

⁸ Lihat Peraturan Menteri Agraria No. 55 Tahun 199

sendiri dan mengatur rumah tangganya sendiri. Kemudian Hazairin juga mempersyaratkan bahwa masyarakat hukum adat tersebut terdapat penguasa yang mengatur lingkungan hidup dan kehidupan masyarakat. Dalam hal ini dapat diartikan sebagai masyarakat desa yang mempunyai kesatuan Pemerintahan desa yang berwenang mengatur kehidupan masyarakat serta pemerintahan. Sedangkan kata desa berasal dari kata *deshi* yang merupakan bahasa sansekerta memiliki makna tanah kelahiran ataupun tanah tumpah darah. Dalam makna ini diadopsi ke dalam bahasa Indonesia, kata desa berarti menunjukkan wilayah hukum Pulau Jawa.⁹ Desa atau dengan nama lain yang sangat beragam di Indonesia pada mulanya merupakan sebuah organisasi komunitas lokal yang memiliki adat istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang kemudian dikenal dengan *self governing community*. Sebutan desa sebagai kesatuan masyarakat adat baru dikenal pada masa kolonial Belanda. Makna desa menurut pandangan Soetardjo, sebagai suatu kesatuan hukum yang bertempat tinggal satu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.¹⁰ Kaitannya dengan menjalankan pemerintahan desa, dapat dipastikan di dalam menjalankan pemerintahan seantiasa diiringi dengan kewenangan pemerintahan itu sendiri. Artinya tidak mungkin ada pemerintahan tanpa disertai dengan kewenangan.

⁹ Binarto, *Interaksi Desa-Kota*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1989), hlm 11

¹⁰ Soetardjo Kertohadikusuma, *Desa*, (Jakarta: Balai Pusaka, 1984), hlm. 3.

Dalam hal kewenangan pemerintah desa sendiri dapat diperoleh dengan cara kewenangan atributif yaitu berkaitan dengan hak yang telah melekat pada suatu entitas masyarakat baik kelompok maupun individu, yang sering disebut dengan kewenangan asli yang kemudian diakui melalui pencantumannya di dalam konstitusi. Dalam kajian Hukum Administrasi Negara sebagai salah satu sumber kewenangan pemerintah dapat digali berdasarkan sumber kewenangan atributif. Artinya kewenangan tersebut bersumber dari konstitusi atau undang-undang dasar atau peraturan perundang-undangan. Selain itu sumber kewenangan pemerintah dapat diperoleh dengan cara mendapatkan delegasi. Istilah delegasi ini berasal dari bahasa Belanda yaitu *delegatie* yang artinya penyerahan kewenangan dari badan atau pejabat negara yang lebih tinggi kepada badan atau pejabat yang lebih rendah. Pada delegasi setidaknya-tidaknya terdapat tiga pihak yaitu pihak pemilik kewenangan (pemerintah pusat/presiden); pihak penerima wewenang delegasi (misal mendagri) dan pihak pelimpahan wewenang delegasi (misal gubernur). Pihak yang melimpahkan wewenang disebut *delegans* dan pihak menerima limpahan wewenang disebut *delegataris*. Sumber selanjutnya adalah mandat, kata *mandate* berasal dari bahasa latin yaitu *mandatum*, artinya melimpahkan. Mandat sebagai perintah dari pemegang jabatan, atas nama pekerjaan atau jabatan atau kelompok kerja yang diberikan kepada pihak ketiga untuk memenuhi tugas (sebagian dari) pemegang jabatan atas nama pekerjaan atau

kelompok kerja.¹¹ Dalam kajian Hukum Administrasi Negara (HAN) mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintahan ini penting dikarenakan berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut. Seiring dengan salah satu prinsip negara hukum dalam penggunaan wewenang tersebut; "*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid atau there is no authority without responsibility.*" (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban.) Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintah tertentu tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.¹² Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban, dalam kaitan dengan otonomi daerah maupun desa hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*) sedangkan kewajiban secara horizontal berarti menjalankan kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintah sebagaimana mestinya. *Vertical* berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintah negara secara menyeluruh.¹³

¹¹ SF Marbun, *Hukum Administrasi I*, (Yogyakarta, FH UII Pres, 2018) hlm 88 dan 96.

¹² Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011) hlm 105.

¹³ Bagir Manan. "Wewenang Propinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi daerah." Makalah pada seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan

Memahami sumber kewenangan dari pemerintah desa tidak dapat dilihat dari satu sisi saja. Akan tetapi juga harus dilihat dari ketiga sumber dari kewenangan pemerintah. Hal ini bertujuan agar mendapatkan pemahaman yang komprehensif terkait dengan sumber kewenangan pemerintah desa. Maka dalam melihat realitas demikian melihat eksistensi desa sebagai entitas yang otonom maka kewenangan tersebut dapat diidentifikasi menjadi beberapa hal, diantaranya. Pertama, kewenangan asli atau juga sering distilahkan dengan kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tanggaya sendiri (*property right*). Kedua, dalam memposisikan pemerintah desa sebagai suatu entitas yang otonom, maka perlu difahami kewenangan yang bersumber atas delegasi harus ditempatkan pada pembagian bidang kekuasaan dengan cara subsidiaritas yang ketat dalam penyelenggaraan pemerintah desa dengan penyelenggaraan pemerintahan di atas pemerintah desa. Ketiga dalam konteks sumber kewenangan yang bersumber dari mandat, harus dipertimbangkan secara seksama dengan memperhatikan kondisi dan kapasitas SDM dalam menjalankan tugas. Meskipun pemerintahan desa memiliki kewenangan yang bebas, namun dalam suatu negara hukum pada dasarnya tidak kebebasan dalam arti yang seluas- luasnya atau kebebasan tanpa batas, sebab dalam suatu negara hukum baik penyerahan wewenang sifat dan isi wewenang maupun pelaksanaan

Sumberdaya Alam di Kawasan Pesisir. Bandung , 13 Mei 2000, hlm 4-5, dikutip oleh Ridwan Dimensi Hukum Pengawasa Terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah, dalam Jurnal Hukum No. 18 Vol 8 Oktober 2001 , hlm 75

wewenang tunduk pada batasan yuridis. Sedangkan mengenai wewenang sebaliknya, terdapat aturan tertulis maupun tidak tertulis.¹⁴

Dalam pasal 18 UU No.6 tahun 2014 tentang desa, kewenangan pemerintahan meliputi; **Kewenangan** di bidang penyelenggaraan pemerintah desa; **Pelaksanaan** pembangunan desa; **Pembinaan** masyarakat desa; **dan** pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa hak asal-usul, dan adat istiadat.¹⁵ Selanjutnya di dalam pasal 19 UU No. 6 tahun 2014 tentang desa juga memuat mengenai kewenangan pemerintahan desa yang berdasarkan hak asal-usul; kewenangan lokal berskala desa; kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah kabupaten/ kota; kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/ kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁶ Sedangkan di dalam pasal 20 dan pasal 21 UU No. 6 tahun 2014 tentang desa menjelaskan mengenai pelaksanaan kewenangan yang didasarkan pada hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa ini diatur dan diurus oleh desa, sedangkan pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/ kota diurus oleh desa.¹⁷ Dari sekian kewenangan yang dimiliki oleh

¹⁴ Ridwan, Hukum Administrasi Negara, Op. Cit, hlm 109.

¹⁵ Pasal 18 UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹⁶ Lihat Pasal 19 UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa

¹⁷ Lihat Pasal 20 dan Pasal 21 UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa

pemerintah desa, tidak menutup kemungkinan adanya mengenai penugasan dari pemerintah di atasnya. Hal ini sebagaimana dijelaskan di dalam pasal 22 UU No. 6 tahun 2014 tentang desa yang menjelaskan bahwa “Penugasan dari pemerintah daerah kepada desa meliputi penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. dalam pelaksanaan penugasan tersebut disertai dengan biaya.¹⁸

Jika dilihat dari konsturuksi pasal perpasal yang dibangun mengenai kewenangan pemerintah desa yang ada di dalam UU No. 6 tahun 2014 secara prinsip kewenangan pemerintahan desa tersebut dapat diperoleh secara atributif karena kewenangan pemerintahan desa diatur secara eksplisit di dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu sumber kewenangan dari pemerintahan desa juga dapat berupa delegasi, artinya kewenangan pemerintahan desa diperoleh berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota yang kemudian di delegasikan kepada pemerintah desa. Dengan demikian maka pemerintah desa memiliki hubungan dengan pemerintah yang di atasnya tidak hanya berhenti pada pemerintahan daerah saja, melainkan pemerintah desa juga menjalin hubungan dengan pemerintah sebagai wujud desentralisasi, di samping desa menjalankan asas rekognisi dan subsidiaritas. Selain kewenangan yang diatur di dalam UU No. 6 tahun 2014. Kewenangan

¹⁸ Lihat pasal 22 UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

desa juga dapat ditentukan oleh pemerintah melalui menteri yang membidangi pemerintahan dalam negeri. Hal ini sebagaimana dijelaskan di dalam pasal 34 ayat (3) PP No 47 tahun 2015 tentang perubahan PP No 43 tahun 2014 yang menjelaskan bahwa “Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri menetapkan jenis kewenangan desa sesuai dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan lokal.” Namun dalam hal pengaturan mengenai kewenangan desa ini tidak dijelaskan secara mendetail mengingat terdapat dua kementerian yang membidangi terkait dengan kewenangan desa yakni Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Dari sumber kewenangan inilah kemudian berdampak pada hubungan antara pemerintahan desa, dan pemerintah. Hubungan ini bukan hanya sebatas kewenangan saja akan tetapi juga berimplikasi terhadap hubungan keuangan, pasca berlakunya UU No. 6 tahun 2014 secara tidak langsung sumber keuangan desa juga bersumber dari APBN dan pemerintah desa melalui PP No. 60 tahun 2014 sebagaimana yang telah diubah beberapa kali menjadi PP No.6 tahun 2018 diberikan kewenangan untuk mengelola Dana Desa yang bersumber dari APBN.

B. Pemerintah desa di Dalam UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Dalam penjelasan pasal 18 Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (sebelum perubahan) menjelaskan bahwa “Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende*

landschappen dan Volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan di Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah- Daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan mengenai daerah- daerah itu akan mengingat hak- hak asal usul daerah tersebut.” Oleh sebab itu keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meskipun demikian keberagaman karakteristik dan jenis desa, atau yang disebut dengan nama lain bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) bukan penghalang untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan yang notabene didasari dengan konsep homogenitas, akan tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan jaminan dan pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak- hak tradisionalnya.

Setelah perubahan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang ditandai dengan reformasi. Pemerintahan desa atau dengan nama lain tidak diatur secara eksplisit di dalam UUD NRI 1945 akan tetapi justru masyarakat hukum adat beserta hak- hak tradisionalnya yang diakui di dalam pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Hal ini tentu menjadikan pertanyaan mendasar tentang dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan desa atau yang disebut dengan nama lain. Akan tetapi, pasca berlakunya UU No. 6 tahun 2014 tentang desa mulailah dasar hukum dan bentuk pengakuan

terhadap pemerintah desa diatur di dalam bentuk sebuah undang- undang tersendiri. Penjelasan umum mengenai UU No. 6 tahun 2014 menentukan bahwa pengaturan desa atau yang disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan pasal 18 ayat (7) UUD NRI 1945 yang menjelaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur didalam undang- undang”. Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan tentang pemerintahan desa diintegrasikan dengan pemerintahan daerah didalam sistem pemerintahan Indonesia.¹⁹

Dinamika mengenai pengaturan tentang pemerintahan desa yang lebih demokratis sejatinya dimulai saat berlakunya UU No.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Salah satu hal mendasar dikatakan demokratis adalah adanya Badan Pemusyawaratan Desa yang merupakan lembaga yang memiliki fungsi sangat luas yaitu mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.²⁰ Jika diperhatikan secara seksama UU No. 22 tahun 1999 masih setengah hati memberikan pengakuan terhadap pemerintahan desa beserta dengan otonominya. Hal ini dikarenakan penyebutan bahwa desa memiliki otonomi asli tidak disebutkan

¹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Op.Cit.

²⁰ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta:FH UII Press, 2014),hlm 368

secara tegas di dalam batang tubuh UU No. 22 tahun 1999, justru penyebutan otonomi desa terdapat pada bagian penjelasan UU tersebut.

Dalam perkembangannya UU No. 22 tahun 1999 ini kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan mengenai desa dalam undang-undang ini ditempatkan sebagai subsistem dari pemerintahan daerah kabupaten/ kota. Hal tersebut mengakibatkan dampak pada keterbatasan kewenangan desa dalam hal tata kelola perencanaan keuangan, pembangunan, dan tata pemerintahan di lingkungannya sendiri. Selain itu pengaturan desa yang ada dibawah sistem pemerintah daerah mengakibatkan lambannya pengelolaan desa, dalam konteks ini terkait dengan pengambilan kebijakan karena harus menunggu berlakunya peraturan pemerintahan di atasnya. Fenomena ini terus bergulir pada tahun 2013 hingga tahun 2014 sebelum ditetapkannya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pasca berlakunya UU No. 6 tahun 2014 pengakuan terhadap eksistensi Pemerintahan desa beserta hak otonominya. Hal ini tercermin di dalam konsideran UU No. 6 tahun 2014 yakni:

- a. Bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- b. Bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, desa 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;

- c. Bahwa desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dengan undang-undang. Selain semangat baru bagi penyelenggaraan pemerintahan desa, UU No. 6 tahun 2014 juga merupakan respon dari pemerintah terhadap keberlangsungan hidup desa yang ada di Negara Kesatuan Republik Indonesia, hal ini terlihat dari konsideran menimbang huruf b di atas, bahwa pemerintah merasa perlu melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis.

Dengan berlakunya UU No. 6 tahun 2014 maka, secara tidak langsung telah mengembalikan pengakuan terhadap pemerintah desa beserta dengan otonominya yang sebelumnya menjadi sub sistem dari pemerintah daerah menjadi pemerintahan yang otonom. Dari dinamika mengenai pengaturan pemerintah desa di dalam berbagai peraturan perundang-undangan pada prinsipnya pemerintah desa dan otonominya tidak bisa lepas dari tiga unsur yakni: ²¹

²¹ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, (Yogyakarta: Pol Gov, UGM,2013) hlm 142

1. Kepala desa dan perangkat desa dipilih / diangkat dari kalangan warga dan oleh warga desa sendiri dan mereka bukan berasal dari unsur pemerintah daerah.
2. Desa secara turun menurun- mempunyai urusan- urusan rumah tangga dalam kehidupan warganya sendiri dan undang- undang memberikan wewenang untuk mengelolanya berdasarkan adat istiadat yang berlaku.
3. Desa memiliki sumber- sumber pendapatan sendiri yang berasal dari asset atau harta milik desa berupa (lahan pertanian, tambak, hutan, danau, dan bangunan atau harta bergerak lainnya) maupun yang bersal dari warga desa sesuai dengan adat dan tradisi setempat sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang- undangan yang berlaku.

1. Kepala Desa

Kepala desa/ desa adat atau yang disebut dengan nama lain merupakan kepala pemerintahan desa/ desa adat. Selain memimpin kepala pemerintahan kepala desa/ desa adat juga bertanggungjawab atas terselenggaranya pemerintahan desa/ desa adat. Arinya posisi jabatan sebagai kepala desa/ desa adat memiliki peran yang sangat penting di dalam penyelenggaraan pemerintahan desa/ desa adat. Dengan demikian ada beberapa prinsip yang diatur didalam UU No. 6 tahun 2014 tentang desa yakni: ²²

- a. Sebutan kepala desa/ desa adat disesuaikan dengan sebutan lokal;

²² Penjelasan Umum UU No. 6 Tahun 2014

- b. Kepala desa/ desa adat dan sebagai pemimpin masyarakat;
- c. Kepala desa dipilih secara demokratis dan langsung oleh masyarakat setempat menggunakan mekanisme lokal; dan
- d. Pencalonan kepala desa dalam pemilihan langsung tidak menggunakan basis partai politik sehingga kepala desa dilarang untuk menjadi pengurus partai politik.

Tugas kepala desa sendiri sebagaimana diatur di dalam pasal 26 UU No. 6 tahun 2014. Kepala desa bertugas: Menyelenggarakan pemerintahan desa; melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa. selain itu dalam menjalankan tugasnya kepala desa berwenang:²³

- a. Mempimpin 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 ketentraman dan ketertiban masyarakat desa
- h. Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;

²³ Pasal 26 ayat (2) UU No. 6 Tahun 2014

- 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.

Berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh undang undang dapat diketahui secara bersama bahwa kewenangan dalam menetapkan besaran APBDesa merupakan kewenangan kepala desa. Selain itu penguasaan aset dan pengelolaan keuangan desa dibebankan kepada kepala desa. Selain itu kepala desa juga berwenang untuk mendapatkan pelimpahan kekayaan negara. Artinya dengan adanya ketentuan mengenai pasal 26 UU No.6 tahun 2014 harus dibarengi dengan kualitas SDM yang mempuni dari setiap kepala desa. Sedangkan dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak dan kewajiban kepala desa diwajibkan untuk: ²⁴

²⁴ Lihat pasal 27 UU No. 6 Tahun 2014

- a. Menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa setiap akhir tahun anggaran kepada bupati/ walikota;
- b. Menyampaikan laporan- laporan penyelenggaraan pemerintah desa pada akhir masa jabatan kepada bupati/ walikota;
- c. Memberikan laporan keterangan penyelenggaran pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran;
- d. Memberikan dan/ atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setaiap akhir tahun anggaran.

Degan ketentuan demikian maka dapat disimpulkan bahwa tugas dan wewenang kepala desa sangat detail. Kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, kepala desa dituntut mampu membuat laporan terhadap pemerintah daerah, menyampaikan laporan kepada Badan Permusyawaratan Desa, dan tentunya memberikan informasi tertulis kaitannya dengan Penyelenggaraan Pemerintahan pada setiap akhir tahun anggaran. Berdasarkan hasil wawancara dan pengamatan yang dilakukan di empat desa di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul, bahwa para kepala desa dinilai telah mampu untuk menjalankan tugas, kewenangan hak dan kewajibannya sesuai dengan ketentuan pasal 27 UU No. 6 tahun 2014

2. Perangkat Desa

Jika melihat ketentuan dari pasal 26 dan 27 UU No. 6 tahun 2014 yang mengatur mengenai tugas pokok, fungsi, dan wewenang dari kepala desa maka dapat disimpulkan kepala desa memiliki tugas yang sangat berat, oleh karenanya maka perlu adanya perangkat kerja guna membantu kerja- kerja kepala desa agar berjalan dengan lancar. Dalam ketentuan pasal 1 ayat (3) UU No. 6 tahun 2014 dijelaskan bahwa pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Perangkat desa ini diangkat dan diberhentikan oleh kepala desa.²⁵ Selain itu perangkat desa juga menerima *mandate* pelaksanaan tugas dan kewajibannya kepada kepala desa. Dengan demikian prinsip utama dari tugas perangkat desa adalah membantu kepala desa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Perangkat desa terdiri dari:²⁶

- a. Sekretariat desa
- b. Pelaksana kewilayahan
- c. Pelaksana teknis

Dalam pelaksanaannya sekretariat desa dipimpin oleh sekretaris dibantu oleh unsur staf sekretariat yang bertugas membantu kepala desa dalam bidang administrasi pemerintahan. Sekretariat desa sendiri teridiri atas

²⁵ Lihat pasal 26 ayat (2) huruf b UU No. 6 Tahun 2014

²⁶ Lihat pasal 61 PP No 43 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang- Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa

tiga bidang urusan, kaitanya dengan pembagian urusan tersebut disesuaikan dengan kebutuhan masing- masing di setiap desa.²⁷ Sekretariat juga memiliki fungsi sebagai Pelaksana Pengelolaan Keuangan Desa (PPKD) dalam menjalankan fungsi pengelolaan keuangan tersebut sekretaris desa dibantu oleh kaur dan kasi keuangan. Tugas utama dari sekretaris desa adalah sebagai berikut:²⁸

- a. Mengkoordinasikan penyusunan rancangan APBDesa dan rancangan perubahan APBDesa;
- b. Mengkoordinasikan penyusunan rancangan peraturan desa tentang APBDesa;
- c. Mengkoordinasikan penyusunan rancangan peraturan desa tentang APBDesa, perubahan APBDesa, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa;
- d. Mengkoordinasikan penyusunan rancangan peraturan kepala desa tentang penjabaran APBDesa dan perubahan penjabaran APBDesa;
- e. Mengkoordinasikan tugas perangkat Desa lain yang menjalankan tugas PPKD;
- f. Mengkoordinasikan penyusunan laporan keuangan desa dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa.

²⁷ Lihat pasal 62 PP No 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan PP No 43 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang- Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa

²⁸ Lihat Pasal 5 ayat 2 Permendagri No. 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa

Untuk pelaksana kewilayahan jumlah dan tugasnya ditentukan oleh kepala desa berdasarkan kemampuan keuangan desa. Sedangkan pelaksana teknis memiliki tugas utama sebagai operasional pemerintahan desa. Pelaksana teknis ini terdiri dari tiga seksi.

3. Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan. Anggota dari BPD ini terdiri dari wakil dari penduduk desa yang didasarkan pada keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Badan Permusyawaratan Desa memiliki fungsi:²⁹ a) membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa; b) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; c) melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa. Pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dapat dipilih melalui pemilihan secara langsung dan/ atau melalui musyawarah perwakilan. Hal ini tentu disesuaikan dengan kebutuhan dan kesepakatan masing- masing. Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 6 tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/ janji. Sedangkan untuk jumlah anggota BPD ini terdiri atas paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (Sembilan) orang dengan memperhatikan luas wilayah dan kemampuan keuangan desa.³⁰ Berkaitan dengan adanya Badan Musyawarah Desa yang

²⁹ Lihat Pasal 55 UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

³⁰ Lihat pasal 58 UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

menjadi wadah aspirasi bagi masyarakat desa, maka Bupati Bantul bersama DPRD Bantul menetapkan Perda No. 16 tahun 2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD). menjelaskan bahwa setiap Badan Permusyawaratan Desa memiliki tugas:

- a. Menggali aspirasi masyarakat;
- b. Menampung aspirasi masyarakat;
- c. Mengelola aspirasi masyarakat;
- d. Menyalurkan aspirasi masyarakat;
- e. Menyelenggarakan musyawarah BPD;
- f. Menyelenggarakan musyawarah desa;
- g. Membentuk panitia pemilihan lurah desa;
- h. Menyelenggarakan musyawarah desa khusus untuk pemilihan lurah desa antarwaktu;
- i. Membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama lurah desa;
- j. Melaksanakan pengawasan terhadap kinerja lurah desa;

Tugas- tugas tersebut memiliki tiga tujuan yakni: pertama, mempertegas peran BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, kedua mendorong BPD agar mampu menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, ketiga mendorong BPD dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan desa yang baik.

Selain itu BPD juga memiliki peran penting di dalam perencanaan. Peran ini dimainkan oleh BPD sebagaimana dalam penyusunan APBDesa yang dituangkan di dalam peraturan desa. Dalam penyusunan rancangan Peraturan desa tentang APBDesa kepala desa menyampaikan hasil rancangan Peraturan desa tentang APBDesa tersebut kepada BPD untuk selanjutnya dibahas dan disepakati di dalam musyawarah BPD. Kemudian dalam hal BPD tidak menyetujui rancangan peraturan desa tentang APBDesa yang disampaikan oleh kepala desa, pemerintah desa hanya dapat melakukan kegiatan yang berkenaan dengan pengeluaran operasional penyelenggaraan pemerintahan desa dengan menggunakan **pagu** tahun sebelumnya.³¹ Kaitanya dengan peran BPD tersebut seluruh desa di Kecamatan Kasihan memerankan dengan baik hanya ada sedikit kendala BPD yang terjadi di Desa Ngestiharjo karena faktor SDM yang tidak mengetahui tugas pokok dan fungsi BPD. Pada prinsipnya pemaknaan BPD sebagai permusyawaratan yang diatur di dalam UU No. 6 tahun 2014 harus dimaknai BPD sebagai fungsi kontrol politik dan juga sebagai kontrol pengawasan kinerja pemerintah desa yang dimaknai sebagai eksekutif pada tingkat desa. Selain itu perlu adanya pemahaman kepada masyarakat bahwa adanya BPD tersebut bukan sebagai tandingan bagi pemerintahan desa akan tetapi sebagai bagian dari unsur lembaga pengawas yang melekat

³¹ Pasal 30 ayat (4) Permendagri No. 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa

pada pemerintahan desa sehingga dapat mendorong efektivitas dan efisiensi pemerintahan desa.

C. Pengelolaan, Pengawasan, dan Pertanggungjawaban Dana Desa

1. Sumber Keuangan Desa

Sebagaimana pemahaman jamak yang dianut baik itu dalam disiplin ilmu hukum, politik, maupun ekonomi bahwa penyelenggaraan pemerintahan pasti ada konsekuensi anggaran atau memerlukan dana. Oleh karena itu dimunculkan mengenai konsep keuangan desa. Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Hal inilah yang kemudian memiliki kaitan erat dengan pelayanan publik antara pemerintah desa dan masyarakat desa. Hubungan antara pemerintah desa dengan pemerintah daerah bahkan hingga tingkat pemerintah pusat juga berimplikasi pada kebijakan keuangan. seiring dengan diterapkannya desentralisasi fiskal, gubernur, bupati/ walikota diberikan kewenangan atributif dalam mengelola keuangan daerah. gubernur, bupati/ walikota juga turut bertanggungjawab atas pengelolaan APBD yang bersumber dari:³²

- a. Pajak daerah;
- b. Retribusi daerah;

³² Pasal 285 UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- c. Hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah dipisahkan;
- d. Pendapatan transfer;
- e. Lain- lain pendapatan daerah yang sah

Bukan hanya pada level daerah desentralisasi yang diterapkan sampai pada level Pemerintahan desa. Dalam hal ini kepala desa atau yang disebut dengan nama lain berposisi sebagai Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa (PPKD).³³ Sebelum berlakunya UU No. 6 tahun 2014 tentang desa ketentuan mengenai sumber pendapatan desa sudah diatur di dalam UU 32 tahun 2004 tentang pemerintahan desa yang menjelaskan sumber keuangan desa terdiri dari:³⁴

- a. Pendapatan asli desa;
- b. Bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/ kota;
- c. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/ kota;
- d. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga

Dengan demikian dapat disimpulkan pendapatan desa sebagian besar berasal dari APBD. Namun setelah berlaku UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa. Secara tidak langsung menjadikan desa mendapatkan sumber

³³ Lihat Pasal 1 ayat 14 Permendagri No 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa

³⁴ Lihat Pasal 212 ayat (3) UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

keuangan yang berasal dari APBN. Hal ini sebagaimana dijelaskan di dalam pasal 72 ayat (1) UU No. 6 tahun 2014 menyebutkan sumber keuangan desa 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. Alokasi Dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/ kota;
- f. Bantuan keuangan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/ kota;
- g. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga;
- h. lain-lain pendapatan desa yang sah.

Dalam ketentuan lebih lanjut dijelaskan bahwa (2) alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari belanja pusat dengan mengefektifan program berbasis desa secara merata dan berkeadilan.(3) Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/ kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah. (4) Alokasi Dana Desa sebagaimana

dimaksud pada ayat (1) huruf d paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/ kota dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah setelah dikurangi dana alokasi khusus.

Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa desa memiliki dua sumber keuangan yang besar pertama dari 10% dari dana perimbangan yang diterima oleh kabupaten/ kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setelah dikurangi dana alokasi khusus. Sumber keuangan inilah yang kemudian disebut sebagai alokasi Dana Desa yang bersumber dari APBD Kabupaten/ kota. Pemberian Alokasi Dana Desa (ADD) sejatinya bukanlah hal yang menjadi kewajiban bagi kabupaten/ kota untuk mendistribusikannya kepada setiap desa yang ada di wilayah tersebut akan tetapi jika kabupaten/ kota tidak mendistribusikan ADD tersebut maka pemerintah dapat melakukan pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi dana alokasi khusus.³⁵ Kedua, sebagaimana yang dijelaskan di dalam pasal 72 ayat (1) huruf b UU No 6 tahun 2014, desa mendapatkan pendapatan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Inilah yang kemudian familiar dikenal dengan Dana Desa.

³⁵ Pasal 72 ayat (6) UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa .Pemerintah dapat melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang seharusnya disalurkan ke Desa.

Dana Desa (DD) adalah dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/ kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan masyarakat, dan pemberdayaan masyarakat. Dana Desa ini kemudian diatur didalam Peraturan Pemerintah No. 60 tahun 2014 dan sebagaimana telah dilakukan beberapa kali perubahan menjadi peraturan pemerintah No. 8 tahun 2016. Mekanisme pencairan Dana Desa ini APBN yang ada di dalam Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ditransfer melalui Rekening Umum Kas Daerah (RKUD) selanjutnya akan langsung ditransfer ke rekening kas desa.

2. Dana Desa

Sebelum berlakunya UU No 6 tahun 2014 sumber keuangan desa yang bersal dari APBN merupakan salah satu isu hangat menjelang pemilihan umum (Pemilu) legislatif dan presiden tahun 2014. Para peserta pemilu baik itu partai politik maupun pasangan calon presiden dan wakil presiden sama sama menjanjikan dana sebesar 1M untuk setiap desa. jumlah ini jika dikalikan dengan jumlah keseluruhan desa di Indonesia yang berjumlah 74.957³⁶, maka pada setiap tahunnya dalam APBN setidaknya tidaknya Pemerintah menyediakan dana sekitar 7 (tujuh) triliyun hanya untuk pemerintahan desa. Dalam pasal 95 PP No. 43 tahun 2014 menjelaskan bahwa

³⁶ [Wikipedia.org/wiki/Daftar_kecamatan_dan_kelurahan _di_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kecamatan_dan_kelurahan_di_Indonesia), akses 19 Juli 2019

Pemerintah mengalokasikan Dana Desa dalam anggaran pendapatan dan belanja negara setiap tahun anggaran yang diperuntukkan bagi setiap desa yang ditransfer melalui anggaran pendapatan dan belanja kabupaten/ kota. Kaitannya dengan kesulitan geografis ini ditentukan oleh Indeks Kesulitan Geografis (IKG) dengan rentang nilai antara 0-100, semakin tinggi nilai indeks tersebut semakin tinggi pula tingkat kesulitan geografis pada suatu desa. Desa dengan fasilitas pelayanan dasar yang terbatas, infrastuktur yang rendah dan akses transportasi yang sulit akan menempati nilai indeks yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan desa lainnya. Penggunaan IKG dalam perhitungan rincian Dana Desa setiap desa dimaksudkan untuk memenuhi prinsip- prinsip keadilan dan pemerataan sebagaimana diamanatkan di dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang desa.³⁷ Selain itu, bupati/ walikota memiliki kewenangan dalam menyusun dan menetapkan IKG Desa berdasarkan faktor-faktor sebagaimana yang dimaksud.³⁸ Dengan melihat kondisi geografis Kabupaten Bantul ini tidak ada desa yang dikategorikan sebagai desa yang sangat tertinggal, oleh karenanya dalam penetapan rincian pembagian Dana Desa, Kabupaten Bantul tidak mendapat alokasi dana afirmasi³⁹ karena tidak

³⁷ Lihat Penjelasan Tata Cara Penyusunan Indeks Kesulitan Geografis dalam Lampiran Peraturan Menteri Keuangan No 49 Tahun 2016

³⁸ Dasar kewenangan Bupati/Walikota dalam menyusun IKG ini berdasarkan PP No 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas PP No. 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN

³⁹ Alokasi Afirmasi (AA) sebesar 30% dari pagu atau sebesar atau Rp1.800,00 miliar, dibagi secara proporsional kepada desa tertinggal dan desa sangat tertinggal yang mempunyai jumlah penduduk miskin (JPM) tinggi; lihat <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?p=5800>. Akses 22 Februari 2019

ada desa tertinggal dan sangat tertinggal.⁴⁰ Kabupaten Bantul sendiri penyaluran mengenai Dana Desa melalui tiga tahapan. Tahap pertama, paling cepat dilaksanakan pada bulan Januari dan paling lambat minggu ketiga bulan Juni sebesar 20% (dua puluh perseratus), tahap kedua disalurkan paling cepat pada bulan Maret dan paling lambat minggu keempat bulan Juni sebesar 40% (empat puluh perseratus), dan tahap ke III paling lambat bulan Juni 40% (empat puluh per seratus).⁴¹ Pada tahun 2018 Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul mendapatkan aliran Dana Desa dari pemerintah pusat sebanyak Rp 79.076.105.000,- (tujuh puluh sembilan miliar, tujuh puluh enam juta seratus lima ribu rupiah) yang disalurkan berdasarkan tiap tahapannya menjadi: Tahap I ,20% (dua puluh perseratus) dari pagu anggaran Dana Desa di Kabupaten Bantul sebesar Rp 15.815.221.000,- (lima belas miliar delapan ratus juta dua ratus dua puluh satu ribu rupiah), kemudian pada tahap ke II, 40% (empat puluh perseratus) dari pagu anggaran Dana Desa di Kabupaten Bantul sebesar Rp 31. 630.442.000,- (tiga puluh satu miliar enam ratus tiga puluh juta empat ratus empat puluh dua ribu rupiah), sedangkan pada tahap ke III sebesar 40% (empat puluh perseratus) dari pagu anggaran Dana Desa di Kabupaten Bantul sebesar Rp 31.630.442.000,- (tiga puluh satu miliar enam ratus tiga puluh juta empat ratus empat puluh dua ribu rupiah).

⁴⁰ Lihat pasal 4 Peraturan Bupati No 27 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pembagian Desa Dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2018.

⁴¹ Pasal 9 angka (3) Peraturan Bupati Bantul No 27 Tahun 2018 Tentang Tata Cara pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Tahun Anggaran 2018.

Kaitanya dengan mekanisme penyaluran Dana Desa tersebut kabupaten/ kota harus memenuhi beberapa persyaratan penyaluran Dana Desa tersebut, diantaranya:⁴²

- a. Peraturan daerah mengenai APBD Kabupaten/ kota tahun berjalan;
- b. Peraturan bupati/ walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan rincian Dana Desa;
- c. Laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa tahap sebelumnya.

Kemudian, untuk penyaluran Dana Desa dari RKUD ke RKD dilakukan setelah bupati/ walikota menerima dari kepala desa:

- a. Peraturan Desa (perdes) mengenai APBD Tahun anggaran berjalan;
- b. Laporan realisasi penggunaan Dana Desa tahap sebelumnya.

Jika sebagaimana proses atau persyaratan yang ditentukan ini kurang atau tidak terpenuhi, Menteri atau bupati/ walikota mengenakan sanksi administratif berupa penundaan penyaluran Dana Desa sampai persyaratan dan dokumen dokumen yang dimaksud tersebut diterima oleh menteri ataupun bupati/ walikota. Dengan demikian implikasi dari adanya program Dana Desa

⁴² Lihat pasal 17 PP No. 8 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua PP No. 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)

menjadikan hubungan keuangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah desa menjadi satu hubungan hierarkis. Hubungan ini dapat diartikan sebagai satu sistem yang mengatur tentang bagaimana cara sejumlah dana dibagi di berbagai tingkatan pemerintahan dari sumber sumber pembiayaan yang ada. Selain itu adanya program Dana Desa juga merupakan bentuk konsekuensi dari adanya pengakuan dan penghormatan atas pemerintah desa sebagai pemerintahan asli Republik Indonesia. Tujuan pemerintah menyalurkan Dana Desa secara langsung kepada desa adalah agar desa berdaya dalam menjalankan dan mengelola untuk mengatur dan mengurus prioritas bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.⁴³

3. Pengelolaan Penggunaan Dana Desa

Sejak berlakunya UU No 6 tahun 2014 tentang Desa, menunjukkan adanya keseriusan pemerintah terhadap pembangunan desa dari berbagai segi aspek kehidupan masyarakat desa. Hal ini ditunjukkan dengan adanya diberikannya kewenangan kepada pemerintah desa untuk mengelola sumber keuangan desa yang berasal dari Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN). Sumber keuangan yang berasal dari APBN ini yang kemudian

⁴³ Penjelasan Umum PermenDPDTT No 16 Tahun 2018 Tentang Perioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019

dikenal dengan Dana Desa.⁴⁴ dengan adanya Dana Desa sebagaimana diamanatkan di dalam UU No. 6 tahun 2014 bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, pengalokasian Dana Desa tetap dengan mempertimbangkan tingkat kemiskinan. Pada prinsipnya prioritas penggunaan Dana Desa fokus terhadap program dan kegiatan di bidang pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat desa.⁴⁵

Penggunaan Dana Desa dikelola melalui mekanisme pembangunan partisipatif dengan menempatkan masyarakat desa sebagai subyek pembangunan.⁴⁶ Penetapan prioritas penggunaan Dana Desa merupakan bagian kewenangan dari desa.⁴⁷ Oleh karena sebagai subyek maka masyarakat berhak memberikan masukan dan menyampaikan kritik dalam setiap perumusan penggunaan Dana Desa. Hal ini telah dilakukan oleh seluruh desa yang ada di Kecamatan Kasihan dalam forum musyawarah desa yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah desa. Oleh karenanya dalam rangka menyusun penetapan penggunaan Dana Desa diperlukan kerangka partisipatif dalam menyusun sebuah kebijakan.

⁴⁴ pasal 95 PP No. 43 Tahun 2014 menjelaskan bahwa Pemerintah mengalokasikan Dana Desa dalam anggaran pendapatan dan belanja negara setiap tahun anggaran yang diperuntukkan bagi setiap desa yang ditransfer melalui anggaran pendapatan dan belanja kabupaten/kota.

⁴⁵ Pasal 4 PermenDPDTT No 16 Tahun 2018 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019

⁴⁶ Penjelasan Umum PermenDPDTT No 16 Tahun 2018 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019.

⁴⁷ Penjelasan Umum PermenDPDTT No 16 Tahun 2018 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019

Perlunya keterlibatan masyarakat dalam menentukan kebijakan/ program antara lain sebagai berikut:⁴⁸

- a. Memberikan informasi kepada pemerintah, partisipasi masyarakat diperlukan untuk memberikan masukan kepada pemerintah tentang masalah yang ditimbulkan oleh suatu rencana tindakan pemerintah dengan berbagi konsekuensinya. Dengan demikian pemerintah dapat mengetahui berbagai kepentingan yang dapat terkena tindakan tersebut.
- b. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan, warga masyarakat yang telah memperoleh kesempatan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan cenderung memperlihatkan kesediaan menerima keputusan yang lebih besar dan mudah menyesuaikan dengan keputusan itu.
- c. Membantu proses perlindungan hukum, jika keputusan diambil dengan memerhatikan keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung maka setelah keputusan diambil kecil kemungkinan timbul keberatan dari masyarakat.
- d. Mendemokrasikan pengambilan keputusan, kaitanya dengan hubungan partisipasi masyarakat desa, dalam sistem keterwakilan masyarakat desa mempercayakan pendapatnya kepada Badan Permusyawaratan

⁴⁸ Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, (Bandung: Alumni, 2011) hlm 214-215

Desa (BPD) dan/atau perwakilan pemuka masyarakat dalam rangka menentukan keputusan di dalam sebuah forum musyawarah desa.

Empat prinsip inilah yang kemudian menjadi prinsip utama dalam penyusunan Peraturan Desa mengenai APBD. Dari empat desa yang ada di Kecamatan Kasihan, hanya Desa Ngestiharjo yang bermasalah dengan partisipasi masyarakat. Hal ini diakibatkan oleh faktor SDM yang menduduki jabatan sebagai Badan Permusyawaratan Desa (BPD) tidak mengetahui peran dan fungsi jabatannya sebagai BPD. Artinya sekalipun letak Desa Ngestiharjo yang berdekatan dengan kota tidak menutup kemungkinan terhadap pengelolaan Dana Desa. Prioritas penggunaan Dana Desa yang ditetapkan sebagai prioritas kegiatan, anggaran dan belanja desa wajib dibahas dan disepakati melalui musyawarah desa.

4. Pengawasan dan Pertanggungjawaban Dana Desa

Dalam pengelolaan keuangan baik itu keuangan negara maupun keuangan daerah tidak terlepas dari aspek pengawasan. Fungsi pengawasan ini sangat berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini dikarenakan dalam setiap proses penganggaran disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Paradigma ini didasarkan pada istilah penganggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) yang dijelaskan di dalam pasal 14

ayat (2) UU No. 17 tahun 2003. Penerapan penganggaran berbasis kinerja ini paling tidak mengandung tiga prinsip utama yaitu: ⁴⁹

- a. Prinsip alokasi anggaran program dan kegiatan didasarkan pada tugas-fungsi unit kerja yang dilekatkan pada struktur organisasi (*money follow function*);
- b. Prinsip alokasi anggaran berorientasi pada kinerja (*output and outcome oriented*);
- c. Fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*).

Karena Dana Desa merupakan pendapatan desa yang bersumber langsung dari APBN, maka dalam proses penganggaran ketiga prinsip ini harus dipenuhi supaya dalam rangka pengeyelenggaraan pemerintahan desa dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan rancangan kinerja yang telah ditetapkan. Untuk menjamin tegaknya prinsip prinsip demikian maka diperlukan adanya pengawasan dalam mekanisme penganggaran dan penyelenggaraan pemerintahan. Arti peran dan fungsi pengawasan setidaknya ada 2 (dua) hal yaitu: ⁵⁰

- a. Mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintah yang telah ditetapkan dan menindak atau memperbaiki penyimpangan;

⁴⁹ W Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014) hlm 69

⁵⁰ SF Marbun, *Dimensi- Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press,2001) hlm 66

- b. Pengawasan berfungsi untuk memberi pengaruh dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan bernegara (direktif), membina arah kesatuan bangsa (integratif), pemelihara dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (stabilitatif) dan penyempurnaan terhadap tindakan-tindakan administrasi negara maupun menjaga tindakan warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat (perspektif), upaya yang dilakukan untuk mendapatkan keadilan (korektif).

Pengawasan penggunaan Dana Desa ini dilakukan oleh menteri dan dilakukan secara nasional. Pelaksanaan pengawasan yang dimaksudkan ini untuk pencapaian efektivitas dan bahan perumusan kebijakan penetapan prioritas penggunaan Dana Desa.⁵¹ Selain itu pembinaan dan pengawasan terkait dengan penggunaan Dana Desa juga dilakukan oleh pemerintah daerah, pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah meliputi:

- a. Menetapkan pengaturan yang berkaitan dengan Dana Desa;
- b. Membuat pedoman teknis kegiatan yang dapat didanai dari Dana Desa;
- c. Melakukan evaluasi dan pengawasan pelaksanaan penggunaan Dana Desa;

⁵¹ Lihat pasal 19 PermenDPDTTNo. 16 Tahun 2018 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019

d. Memberikan bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan pengelolaan dan penggunaan Dana Desa.

Sedangkan camat dalam hal ini melakukan fasilitasi penggunaan dan pengelolaan Dana Desa. Memberikan bimbingan dan konsultasi terkait dengan penggunaan dan pengelolaan Dana Desa kemudian melakukan pengawasan penggunaan dan pengelolaan Dana Desa. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di empat desa di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul bahwa mekanisme pengawasan ini dilakukan secara berjenjang untuk mekanisme pengawasan pemerintah dan pemerintah daerah mengalami kemajuan pesat dengan adanya aplikasi Sistem Keuangan Desa (Siskudes) sangat membantu kerja menteri dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan Dana Desa.

Meskipun demikian adanya Siskudes tidak menjamin pengawasan tersebut akan berjalan dengan maksimal. Hambatan tersebut terjadi karena terbatasnya SDM yang mengelola aplikasi tersebut. Selain itu perlu pengawasan secara faktual guna melakukan verifikasi terhadap penggunaan Dana Desa tersebut. Kemudian dalam rangka melakukan pembinaan terhadap penggunaan Dana Desa Camat Kasihan melalui kasi pemerintahan desa memberikan evaluasi terkait dengan peraturan desa yang membahas mengenai APBD. Evaluasi ini dilakukan agar penggunaan Dana Desa ini tepat sasaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari keseluruhan

desa di Kecamatan Kasihan, semuanya telah dapat menyusun peraturan desa dengan baik artinya secara substansi dari berbagai peraturan desa tersebut tidak ada kendala hanya kurang dari aspek yuridis saja yang terkadang pemerintah desa lupa mencantumkan peraturan perundang-undangan terkait. Selain pengawasan yang dilakukan secara berjenjang, peran fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa juga tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan desa. Berdasarkan penelitian yang dilakukan di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul keseluruhan BPD dapat berjalan dengan baik dan memberikan masukan konstruktif guna pelaksanaan program yang didanai oleh Dana Desa

