

**PENGELOLAAN DAN PERTANGGUNG JAWABAN  
DANA DESA DI KECAMATAN KASIHAN  
KABUPATEN BANTUL**

**TESIS**



**Disusun Oleh:**

**NAMA MAHASISWA : RHEZA FIRMANSYAH**

**NO.POKOK.MHS. : 17912058**

**BKU : HTN- HAN**

**PROGRAM MAGISTER HUKUM FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2019**



**PENGELOLAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN DANA DESA DI  
KECAMATAN KASIHAN KABUPATEN BANTUL**

Oleh:

**NAMA MAHASISWA: RHEZA FIRMANSYAH**

**NO.POKOK.MHS. : 17912058**

**BKU : HTN- HAN**

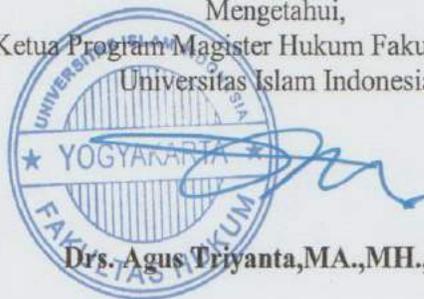
**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada  
Tim Penguji dalam Ujian Akhir Tesis**

Pembimbing

**Dr. Mustaqiem,SH.,M.Si**

Yogyakarta, 29 Agustus 2019

Mengetahui,  
Ketua Program Magister Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



**Drs. Agus Triyanta,MA.,MH.,Ph.D**



PENGELOLAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN DANA DESA DI  
KECAMATAN KASIHAN KABUPATEN BANTUL

Oleh:

NAMA MAHASISWA : RHEZA FIRMANSYAH  
NO.POKOK.MHS. : 17912058  
BKU : HTN- HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/ Tesis dan dinyatakan Lulus  
pada ~~20-05-2019~~ 20-09-2019 Magister Ilmu Hukum

Pembimbing,

Dr. Mustaqiem, SH., M.Si

Yogyakarta, 20 September 2019

Anggota Penguji,

Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum

Yogyakarta, 20 September 2019

Anggota Penguji,

Dr. Ridwan, HR., SH., M.Hum.

Yogyakarta, 20 September 2019

Mengetahui,  
Ketua Program Magister Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, MA., MH., Ph.D

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### **Motto:**

Dan bagi tiap-tiap umat ada kiblatnya (sendiri) yang ia menghadap kepadanya. Maka **berlomba-lombalah (dalam membuat) kebaikan**. Di mana saja kamu berada pasti Allah akan mengumpulkan kamu sekalian (pada hari kiamat). Sesungguhnya Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu. (Q.S. Al- Baqarah(2): 149)

Karena sesungguhnya bersama setiap kesulitan ada kemudahan. Sesungguhnya bersama setiap kesulitan ada kemudahan. (Q.S. Al- Insyirah: 5-6)

### **Persembahan:**

Alhmdulillah segala puji bagi Allah SWT atas rahmat dan karunianya tesis ini dapat terselesaikan dengan baik dan lancar. Terimakasih segala bentuk kasih sayang , motivasi, perhatian, doa dan dukungan dari orang- orang terdekat penulis. Tesis ini penulis persembahkan kepada:

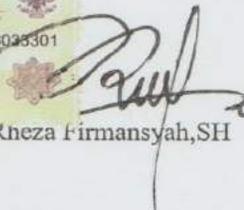
Kedua orangtua, mertua, dan juga teruntuk Istri tercinta Khaulah Pundhi Muslimah yang senantiasa menemani penulis dari awal penulisan tesis hingga diujikannya tesis ini, kepada Guru, Almamater, bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**PERNYATAAN ORISINALITAS**

Dengan ini saya, Rheza Firmansyah,SH., menyatakan bahwa karya ilmiah/tesis ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan starata 1 (S1) maupun magister (S2)dari Universitas Islam Indonesia maupun perguruan tinggi lainnya.

Semua informasi yang dimuat dalam karya ilmiah/ tesis ini yang berasal dari penulis baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama narasumber penulis secara benar dan semua isi dari karya ilmiah/ tesis ini sepenuhnya menjadi tanggungjawab saya sebagai penulis.

Yogyakarta, 26 September2019

METERAI  
TEMPEL  
5060AAHF068023301  
6000  
ENAM RIBURUPIAH  
  
Rheza Firmansyah,SH

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

Segala puji bagi Allah SWT yang telah melimpahkan taufik dan hidayah-Nya sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi ini. Salawat dan salam semoga tetap tercurahkan atas Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat, dan pengikut pengikutnya yang setia mengikuti ajarannya hingga akhir zaman. Dalam penyelesaian tesis yang berjudul: “Tinjauan Yuridis Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Dana Desa di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.” Tesis ini diteliti guna memenuhi persyaratan menyelesaikan studi strata 2 (S2) pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Dalam menyelesaikan tesis ini penulis diberikan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terimakasih kepada segenap pihak yang berkenan memberi bantuan dalam penyelesaian tesis ini, antara lain:

1. Yang Terhormat Bapak Fathul Wahid,ST.,M.Sc.,Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Abdul Jamil.,SH.,MH.,Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Drs. Agus Triyanta, MA.,MH.,Ph.D., Selaku Ketua Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

4. Bapak Dr. Mustaqiem,SH.,M.Si., selaku pembimbing tesis telah berkenan memberikan bimbingan dan arahnya yang sangat bermanfaat dan luar biasa.
5. Bapak Ibu Dosen Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang selama ini telah memberikan ilmu yang sangat bermanfaat dan membuka pengetahuan dan cakrawala penulis.
6. Kawan- kawan dan bapak/ibu penasihat di Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) FH UII yang senantiasa membersamai penulis dalam melakukan diskusi sehingga dapat memperkaya wawasan penulis.
7. Kepada kedua orangtua (Coirul Huda dan Fajar Megarini) dan mertua penulis (Widji Santoso dan Mulik Muzayanah) yang selalu membeikan doa, nasihat dan dukungannya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis ini.
8. Kepada Istri tercinta (Khaulan Pundhi Muslimah) yang selalu hadir menemani penulis dan senantiasa mengingatkan akan kewajiban menyelesaikan tesis ini. Penulis ucapkan banyak terimakasih semoga menjadi tabungan amal sholeh.
9. Kepada kawan seperjuangan angkatan 39 yang sangat beragam pemikiran dan lika- liku kehidupan tetapi masih satu tujuan. Tetap semangat dan semoga meraih impian kalian.
10. Seluruh sataf Program Magister Hukum UII atas segala pelayanannya yang sangat baik semoga dicatat sebagai amal kebaikan.
11. Kepada Pimpinan Bawaslu DIY dan Kepala Sekretariat Bawaslu DIY (pak Bagus, Pak Amir, Pak Agus, Bu Cici,Bu Wati, dan Pak Muji),kepada rekan Tim Asistensi Bawaslu DIY (Aulia dan Mugi) dan staff sekretariat Bawaslu

DIY penulis ucapkan terimakasih karena telah memberikan tantangan dan hal baru kepada penulis.

12. Serta pihak- pihak yang tidak bida disebutkan satu- persatu, yang telah membantu dalam penulisan tesis in. semoga Allah SWT memberikan pahala yang berlipat ganda dan dijadikan amal jariyah.

Penulis menyadari masih terdapat kekurangan terhadap penulisan tesis ini, segala bentuk masukan dan kritik yang membangun sangat disambut dengan baik oleh penulis semoga tesis ini bermanfaat serta menambah khazanah dinamika perkembangan ilmu hukum di Indonesia.

*Billahi fi sabililhaq, wawlahu 'alam bishawwab, Aamiin ya rabbal alamiin.*

Yogyakarta, 29 Agustus 2019  
Penulis,

**Rheza Firmansyah,SH**  
**NPM 17912058**

**DAFTAR ISI**

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN UJIAN TESIS .....</b>	<b>iii</b>
<b>MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....</b>	<b>iv</b>
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS.....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ix</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	14
C. Tujuan Penelitian .....	15
D. Telaah Pustaka .....	15
E. Kerangka Teoritik .....	22
F. Metode Penelitian.....	35
G. Sistematika Pembahasan.....	41

<b>BAB II TINJAUAN UMUM PEMERINTAHAN DESA .....</b>	<b>43</b>
A. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia .....	43
B. Hubungan Pusat dan Daerah .....	59
C. Pemerintahan Desa dan Otonominya.....	81
D. Keuangan Desa .....	97
<b>BAB III PENGELOLAAN,PENGAWASAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN DANA DESA DI KECAMATAN KASIHAN KABUPATEN BANTUL .....</b>	<b>108</b>
A. Kewenangan Pemerintahan Desa .....	108
B. Pemerintah desa di Dalam UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa ....	120
C. Pengelolaan, Pengawasan, dan Pertanggungjawaban Dana Desa ...	134
<b>BAB IV IMPLEMENTASI PENGELOLAAN, PENGAWASAN,DANPERTANGGUNGJAWABAN DANA DESA DI KECAMATAN KASIHAN KABUPATEN BANTUL .....</b>	<b>150</b>
A. Penyaluran Dana Desa di Kabupaten Bantul.....	150
B. Penggunaan Dana Desa .....	165
C. Implementasi Pengelolaan, Pengawasan, dan Pertanggungjawaban Dana Desa di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul .....	168
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>199</b>
A. Kesimpulan .....	199
B.Rekomendasi.....	203
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>208</b>

## Abstrak

Dana desa merupakan amanat dari pasal 72 UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Dana Desa lahir sebagai jawaban atas spirit otonomi desa dan pembangunan desa. Hal ini sebagaimana tercantum di dalam berbagai peraturan perundang- undangan yang menyebutkan tujuan dari dana desa adalah untuk pembiayaan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat. Penelitian ini mengkaji tentang dua rumusan masalah: pertama, bagaimana mekanisme penetapan, pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul? Kedua, faktor apa saja yang menjadi penghambat pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul? Penelitian ini merupakan penelitian normative hukum, dengan fokus menganalisa perturan perundang- undangan yang berkaitan dengan Dana Desa. Kemudian analisa tersebut disandingkan dengan realitas di lapangan dalam hal ini dilakukan di desa- desa di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul. Penelitian ini menggunakan pendekatan normative yuridis (statute approach) dan menggunakan pendekatan empiric dengan metode wawancara kepada perangkat desa di Kecamatan Kasihan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam praktik pengelolaan dan penggunaan Dana Desa di empat desa yakni Desa Bangunjiwo, Desa Tamantirto, Desa Tirtonirmolo, dan Desa Ngestiharjo sudah sesuai dengan peraturan perundang- undangan yang berlaku. kemudian untuk penentuan penggunaan Dana Desa terdapat perbedaan diantara empat desa tersebut yaitu di Desa Bangunjiwo yang dalam mekanisme penetapan Dana Desa menggunakan musyawarah Dusun guna menjaring aspirasi masyarakat. sedangkan ada tiga faktor penghambat dari pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa yaitu: *pertama* faktor SDM; *kedua* faktor peraturan perundang- undangan yang saling tumpang tindih; dan ketiga adanya program Padat Karya Tunai yang mewajibkan 30% (tiga puluh persen) untuk upah pekerja.

**Kata kunci: Penetapan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban, Dana Desa**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Desentralisasi merupakan bagian sangat penting di dalam negara Kesatuan. Hal ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan perkataan lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomi melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin dieselenggrakkan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu otonomi daerah pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprasaangka, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah pusat dalam pelaksanaannya.

Otonomi desa bukanlah otonomi baru, akan tetapi otonomi mengenai desa ada sejak Republik Indonesia merdeka. Hal ini terbukti dengan adanya argumen yang disampaikan oleh Soepomo saat berpidato menyatakan bahwa model negara dan pemerintahan asli Indonesia adalah gaya pemerintahan “Republik Desa.” Dalam pidatonya Soepomo menjelaskan dasar dari Republik

Desa ini adalah sebagaimana dijelaskan di dalam berbagai kitab sejarah bahwa desa ada sejak Indonesia belum mendeklarasikan dirinya sebagai negara, oleh karenanya kehidupan masyarakat desa pun masih asli sebagaimana kearifan lokal yang ikut mendukung struktur dalam masyarakat tersebut. Seiring dengan berjalannya waktu pengakuan terhadap masyarakat dan pembagian wewenang pemerintahan ini diatur di dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan *Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul daerah yang sifatnya istimewa.*

Lahirnya norma ini di dalam undang-undang dasar tersebut disampaikan M. Yamin dalam risalah sidang BPUPKI:

“Negeri desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan pemerintahan urusan dalam, Pangreh Praja.”<sup>1</sup>

Dari pendapat yang disampaikan oleh M. Yamin dapat diidentifikasi bahwa di awal pembentukan Republik Indonesia ini memang terdiri dari berbagai desa

---

<sup>1</sup> M. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I (Jakarta:Siguntang, 1971) hlm 100., dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa* (Malang: Setara Press, 2015) hlm 4

yang telah memiliki adat kebiasaanya masing- masing. Dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 menjelaskan:

Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak kan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Di daerah- daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Di daerah- daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Penjelasan pasal inilah yang menegaskan bahwa Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang utuh tidak terpisah pisah, sehingga menutup kemungkinan munculnya negara di dalam negara layaknya negara federal. Negara kesatuan tentu memiliki perbedaan yang amat mencolok dengan negara federal meskipun kedua negara tersebut sama sama menamakan dirinya sebagai negara republik. Dari segi pengelolaan negara jelas negara kesatuan memerlukan sebuah formula guna mengatur daerah- daerah yang ada di bawahnya maka dibentuk sebuah grand desain otonomi daerah/desentralisasi.

Otonomi daerah merupakan pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada unit- unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan

lebih kecil.<sup>2</sup> Dalam negara kesatuan adanya hal ini tentu tidak dapat dihindari. Mengingat fragmentasi sosial dalam sebuah negara begitu tinggi khususnya di Republik Indonesia, maka dalam hal hal tertentu yang harus dilaksanakan secara lokal dimana pemerintah daerah akan lebih baik jika menyelenggarakannya ketimbang dilaksanakan secara nasional dan bersifat sentralistik.<sup>3</sup> Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak, dan pulau- pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan tujuan negara yakni mengusahakan kesejahteraan umum.<sup>4</sup> Dari otonomi inilah setiap daerah akhirnya memiliki kewenangan guna mengatur rumah tangganya secara mandiri.

Tidak hanya pemerintahan daerah saja yang diberikan otonomi oleh pusat, namun pemerintahan desa sebagai elemen pemerintahan kecil di negeri ini pun juga mendapatkan otonominya yakni hak mengatur rumah tangga pemerintahan sesuai dengan kemampuannya. Kewenangan yang dimiliki desa ini dapat diartikan pemerintah desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa yang independen tanpa adanya intervensi dari pihak luar

---

<sup>2</sup> H. Syaokani, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002) hlm 21.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001) hlm 4.

sehingga pemerintahan desa berhak melakukan pembangunan desa, pembinaan masyarakat desa baik itu pembinaan secara sosial ekonomi dan budaya, dan masyarakat desa berhak mendapatkan keistimewaan atas dasar asal usul suatu desa berdasarkan tradisi masyarakat yang mendiami wilayah desa tersebut.

Namun dalam program program tersebut desa tidak dapat dilepaskan dengan struktur pemerintahan yang ada di atasnya baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal inilah yang kemudian menjadikan keberlangsungan pemerintahan desa mengalami pasang surut seiring dengan dinamika politik nasional. Era orde baru merupakan awal penataan otonomi yang bersifat sentralistik, artinya keseluruhan pusat komando pemerintahan terletak di Jakarta (pusat) sebagai representasi dari Republik Indonesia. Akibat dari era otonomi yang bersifat sentralistik tersebut menjadikan pemerintah desa sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah pusat melalui pemerintah daerah sebagai perantaranya. Selain itu akibat yang ditimbulkan dari sentralisasi tersebut kekuasaan kepala desa dan pemerintahan desa tidak memiliki power, sehingga terjadilah *distrust* antar sesama struktur pemerintahan desa. Ketika sentralistik tersebut tetap terjadi dan tidak kunjung ada perubahan, maka setidaknya tidaknya ada beberapa dampak yang ditimbulkannya. Pertama, desa kehilangan control atas (hak kepemilikan tanah desa) *property right* terutama tanah- tanah desa yang produktif. Kedua,

hancurnya basis sosial kepemimpinan dan pranata sosial. Ketiga, matinya demokratisasi di tingkat desa. Keempat, kemiskinan akan digunakan proyek pembangunan yang semena mena oleh pemerintah pusat. Kelima, matinya kemandirian desa. Keenam, eksploitasi besar besaran terhadap sumberdaya alam di desa dan tergantungnya masyarakat desa terhadap ekonomi sektor perkotaan, yang pada akhirnya terjadi maraknya urbanisasi.<sup>5</sup> Dengan adanya faktor- faktor inilah maka perlu adanya pemahaman otonomi desa yang autentik bahwa desa adalah otonomi asli sebagaimana yang diungkapkan oleh Soepomo dan ditegaskan oleh Moh. Hatta bahwa desa adalah tumbuhnya demokrasi yang asli sebenarnya ada di tingkat desa, selain itu tidak ada demokrasi.<sup>6</sup>

Otonomi desa adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desa sebagai darah hukum yang diatur dalam hukum adat adalah kewenangan dan kewajiban tidak hanya yang bersangkutan dengan kepentingan keduniawian, akan tetapi juga bersangkutan dengan kepentingan rohani.<sup>7</sup> Selain itu Berbicara mengenai otonomi berarti erat kaitanya dengan kemandirian pengelolaan dalam hal keuangan daerah tersebut bila berbicara mengenai otonomi desa maka desa dianggap mampu guna mengelola

---

<sup>5</sup> Abdur Rozaki, dkk, "Desa, Otonomi dan Desentralisasi", (Yogyakarta, IRE Press, 2005) hlm.4-9

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, (Jakarta, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994) hlm. 30

<sup>7</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa* (Malang: Setara Press, 2015) hlm 49

keuangannya dalam rangka pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat desa.

Dalam sejarah pengaturan mengenai pemerintahan desa telah ditetapkan di dalam peraturan perundang-undangan, diantaranya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 1 Tahun 1957 tentang pokok pemerintahan daerah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Seiring dengan perkembangan waktu, pengaturan mengenai pemerintahan desa ini kemudian diatur di dalam UU No 6 Tahun 2014 tentang desa. UU ini menegaskan bahwa desa merupakan kesatuan pemerintahan yang memiliki dasar hukum yang kuat dan desa pun secara tidak langsung menjadi subyek hukum sekalipun disisi lain menjadi obyek hukum itu sendiri.

Dalam rangka menjalankan pemerintahan desa ini pastilah memerlukan dana agar program- program yang direncanakan oleh pemerintah desa. Artinya aspek keuangan desa menjadi hal yang urgen dalam pelaksanaan otonomi desa, oleh karenanya pasal 72 UU No. 6 Tahun 2014 menjelaskan mengenai pendapatan desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan juga sebagai sumber Keuangan Desa dapat didapatkan dari BUMDesa. Adanya Dana Desa yang bersumber dari APBN tentu sangat membantu dalam perencanaan pembangunan daerah tertinggal, akan tetapi adanya Dana Desa tersebut pun juga dapat menimbulkan masalah baru di dalam tata kelola Keuangan Negara, jika salah dalam pengelolaan dan menimbulkan kerugian terhadap Negara, maka kekeliruan tersebut dapat berujung pada tindak pidana korupsi mengingat Dana Desa termasuk dana dengan jumlah besar dan digelontorkan langsung melalui APBN. Dana Desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.<sup>8</sup> Ini adalah merupakan lompatan yang progresif di sektor otonomi, Pembuat UU percaya desa mampu tumbuh dan berkembang dengan adanya UU No.6 Tahun 2014 .

---

<sup>8</sup> Lihat PP No 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.

Sebagai konsekuensi logis dari Dana Desa yang bersumber dari APBN tentunya Dana Desa masuk ke dalam sistem pengelolaan keuangan negara. Secara yuridis mengenai keuangan negara dimaknai dengan semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.<sup>9</sup> sedangkan definisi mengenai pengelolaan keuangan desa berdasarkan PP No.43 Tahun 2014 dan Permendagri No. 113 tahun 2014 adalah: *pengelolaan keuangan desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan desa*. Hal ini dilakukan dengan mempertimbangkan luas wilayah, jumlah penduduk, angka kemiskinan dan kesulitan geografis.

Dana Desa bukanlah dana yang sedikit, menurut Direktur jenderal (Dirjen) Kementerian Keuangan Negara tahap penyaluran Dana Desa memiliki pagu anggaran sebesar Rp 20 Triliun pada RAPBN 2015 dan akan ditransfer langsung oleh Kemenkeu pada pemerintah Kabupaten/Kota, setelah itu Bupati atau Walikota yang membaginya kepada seluruh desa desa. Mekanisme penyaluran tersebut sebagaimana yang diatur di dalam PP No. 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN. Dalam pasal 1 dan 2 PP No.

---

<sup>9</sup> Lihat pasal 1 UU No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

60 Tahun 2016 bahwa Dana Desa disalurkan oleh pemerintah kepada kabupaten/kota dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) kemudian ditransfer ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD).<sup>10</sup> Selain itu berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan no 247 Tahun 2015 disebutkan bahwa tahap penyaluran Dana Desa dilakukan secara bertahap.

Secara normatif mekanisme pencairan dana ini mencerminkan mekanisme *chek and balances* antara pemerintah daerah dan pemerintah desa, namun apabila norma – norma ini diterapkan ke masyarakat desa bukan tidak mungkin menimbulkan masalah yang amat serius seraya mempertimbangkan kemampuan kepala desa beserta perangkatnya membuat RAPB.Des. Artinya tidak semua desa yang ada di Indonesia ini bisa membuat RAPBDes dengan baik dan benar dalam rangka mencairkan Dana Desa tersebut. Dalam hal ini KPK pun sudah mengingatkan penyaluran Dana Desa rawan terjadi korupsi dan salah sasaran dalam penyaluran Dana Desa ke desa- desa yang hendak dituju, termasuk transformasi yang terjadi setelah Dana Desa tersebut disalurkan.<sup>11</sup> Dapat disimpulkan bahwa dengan adanya Dana Desa ini KPK dapat menjangkau elemen pemerintahan yang paling rendah dari NKRI yakni pemerintah desa jika menyalahgunakan wewenang dan merugikan negara dengan jumlah Dana Desa besar. Ketentuan ini merujuk pada UU No. 31

---

<sup>10</sup> Pasal (1) dan (2) PP Nomor 60 Tahun 2016 Tentang Dana Desa yang Berasal Dari APBN.

<sup>11</sup> *Kompas*, Sabtu 29 November 2014

Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Tindak Pidana Korupsi yang mana tindak pidana tersebut dikelompokkan antara lain: kerugian negara, suap menyuap-, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, gratifikasi.

Maka dalam hal ini penting untuk diperhatikan oleh pemerintah agar Dana Desa ini tepat sasaran. Pendampingan terhadap perangkat desa diperlukan agar para perangkat desa pun tahu bagaimana memanfaatkan Dana Desa untuk kepentingan transformasi sosial di sebuah desa agar desa menjadi lebih baik dan menjadi desa yang berdaya dengan sendirinya.<sup>12</sup> Untuk menghindari penyelewengan Dana Desa yang mengarah pada tindak pidana korupsi maka harus ada penanganan hukum yang bersifat:

- a. *Preventif*, yaitu strategi yang diarahkan untuk mencegah terjadinya tindak pidana dengan cara menghilangkan atau meminimalkan faktor- faktor penyebab atau peluang terjadinya tindak pidana .
- b. *Detektif*, yaitu upaya strategi yang diarahkan untuk mengidentifikasi tindak pidana yang terjadi.
- c. *Refresif*, yaitu strategi yang diarahkan untuk menangani atau memproses pelaku tindak pidana sesuai dengan peraturan perundang- undangan yang berlaku.

---

<sup>12</sup> Nimatul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*,(Malang: Setara Press 2015) hlm 235.

Oleh karenanya fenomena ini sangat menarik apabila dikaji secara empirik. Kajian empirik ini bertujuan supaya memberikan gambaran secara deskriptif pengelolaan dan pertanggung jawaban Dana Desa ini dilakukan oleh *stakeholder* masyarakat. Upaya- upaya *preventif*, *dekorektif* dan juga *refresif* membutuhkan peran bersama antara pemerintah daerah sebagai struktur pemerintahan yang ada di atas pemerintahan desa, Badan Permusyawaratan Desa beserta pemerintah desa yang menjalankan fungsi pemerintah desa, dan tentunya partisipasi masyarakat sebagai komponen utama dalam melakukan upaya- upaya tersebut.

Tahun 2018 lalu tercatat sedikitnya 21 desa di Bantul belum menyerahkan laporan penggunaan anggran Dana Desa termin kedua 2018. Implikasi dari laporan yang belum diserahkan ini adalah terhambatnya proses pencairan Dana Desa termin ketiga sebesar Rp31,6 miliar menjadi terhambat. Inilah problem yang terjadi di dalam pengelolaan Dana Desa, disisi lain Jazim Aziz Kepala Bagian Administrasi Pemerintah Besa Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul mengatakan “Bahwa secara penggunaan Dana Desa tidak menjadi masalah karena seluruh desa hampir merealisasikan dalam bentuk kegiatan. Hanya untuk pelaporan belum semua desa menyerahkan.” Inilah yang menjadi problem Dana Desa di Bantul.<sup>13</sup> dilain sisi Pemerintah Kabupaten Bantul menjalin kerjasama (*Mou*) dengan Kejaksaan Negeri Bantu

---

<sup>13</sup> <http://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2018/09/27/511/942219/21-desa-di-bantul-belum-serahkan-laporan-pemakaian-dana-desa->, akses 11 Januari 2019

(Kejari Bantul) kerjasama ini dilakukan sebagai upaya untuk menghindari potensi kesalahan dalam penggunaan anggaran, maupun dari praktik korupsi. Meskipun demikian Bupati Bantul Suharsono mengaku bahwa telah mendapatkan informasi adanya dugaan penyalahgunaan Dana Desa di Bantul.<sup>14</sup> Meskipun informasi ini belum menjadi penyelewengan dan penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan Dana Desa perlu menjadi perhatian bersama, oleh karenanya perlu dilakukan pencegahan dari aspek hukum supaya penyelewengan tersebut tidak terjadi dan berujung pada tindak pidana korupsi. Dari fenomena ini akan menarik bila dispesifikkan ke dalam cakupan wilayah yang lebih sempit yaitu Kecamatan Kasihan Kab. Bantul.

Kecamatan Kasihan adalah salah satu wilayah kecamatan yang berbatasan langsung dengan wilayah Kecamatan Ngampilan Kota Yogyakarta di bagian utara tepatnya di Desa Ngestiharjo. Jarak Ibukota Kecamatan ke pusat Pemerintahan Kabupaten Bantul adalah 9 Km. Kecamatan Kasihan beriklim seperti layaknya daerah dataran rendah di daerah tropis dengan dengan cuaca panas sebagai ciri khasnya. Suhu tertinggi yang tercatat di Kecamatan Kasihan adalah 34°C dengan suhu terendah 22°C. Bentangan wilayah di Kecamatan Kasihan 80% berupa daerah yang datar sampai berombak dan 20% berupa daerah yang berombak sampai berbukit. Dalam

---

<sup>14</sup> [https://kumparan.com/tugujogja/bupati-bantul-ancam-laporkan-pamong-des-1536564405362799456](https://kumparan.com/tugujogja/bupati-bantul-ancam-laporkan-pamong-desa-yang-salahgunakan-dana-des-1536564405362799456), akses 11 Januari 2019

kecamatan Kasihan terdapat empat desa yaitu Desa Ngestiharjo, Desa Bangunjiwo, Desa Tirtonirmolo, dan Desa Tamantirto.<sup>15</sup>

Kecamatan Kasihan dihuni oleh 15.559 KK dari jumlah keseluruhan penduduk di Wilayah Kecamatan Kasihan bekerja di sektor pertanian. Selain di sektor pertanian masyarakat di wilayah Kecamatan Kasihan juga terdapat sentra industri diantaranya di wilayah Padukuhan Kasongan Desa Bangunjiwo terdapat sentra kerajinan gerabah, selain itu ada juga sentra kerajinan pahat batu yang terdapat di wilayah pedukuhan Lemah Dadi Desa Banguniwo, dan sentra Kerajinan ukir kulit yang terdapat di Padukuhan Gendeng Desa Bangunjiwo. Selain sentra pertanian dan Industri seni di dalam Kecamatan Kasihan juga terdapat Perguruan Tinggi yakni Universitas Muhammadiyah Yogyakarta yang terletak di wilayah Desa Tamantirto, dan perguruan tinggi lainnya disekitaran UMY. Dengan adanya kondisi geografis ini, maka menjadikan masyarakat yang ada di wilayah Kecamatan kasihan yang semula homogen berangsur- angsur menjadi heterogen maka meniscayakan perlu adanya pengelolaan Dana Desa dan komposisi Alokasi Dana Desa yang beragam sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka, pokok masalah pada penelitian ini adalah:

---

<sup>15</sup> <https://www.bantulkab.go.id/kecamatan/Kasih.html>

1. Bagaimana mekanisme penetapan, pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa di Kecamatan Kasihan ?
2. Faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam, pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa di Kecamatan Kasihan ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan tentang mekanisme pencairan Dana Desa beserta pengalokasian Dana Desa tersebut di wilayah Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul. Selain itu guna mengkaji, memahami dan menganalisa sistem pengelolaan, pengawasan dan pertanggungjawaban Dana Desa di wilayah Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul. Dalam penelitian ini juga diharapkan mampu untuk menganalisa faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa di Kecamatan Kasihan.

Kemudian secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan mampu untuk memberikan kontribusi pemikiran ketatanegaraan bagi masyarakat Indonesia. Sedangkan secara praktis dapat memberikan kontribusi bagi masyarakat desa dan khususnya pemerintah desa dalam menjalankan roda pemerintahannya terutama di dalam pengelolaan dan pertanggung jawaban Dana Desa tersebut agar sampai tepat pada sasaran untuk pemberdayaan masyarakat.

### **D. Telaah Pustaka**

Untuk mendapatkan hasil penelitian yang komperhensif dan orisinal maka, perlu dilakukan pengamatan dengan jeli supaya menjamin data- data

dan metodologi dalam penelitian ini benar benar orisinil, meskipun telah banyak yang telah melakukan riset berkaitan dengan otonomi desa ini. Namun belum ada yang melakukan riset berkaitan dengan politik hukum penataan otonomi desa ini. Meskipun banyak buku, thesis, atau bahkan disertasi tentang otonomi desa ini namun sifatnya adalah saling bersinggungan memberikan kritik akademik satu dengan yang lainnya.

Ada *thesis* yang disusun oleh Natael Lainsamputty yang berjudul “ Otonomi Negeri Dalam penyelenggaraan pemerintah desa Di Pulau Ambon Kapupaten Maluku Tengah .” Dalam penelitian ini menyoroti mengenai pengaturan Negeri di Pulau Ambon Kabupaten Maluku Tengah, menganalisis pengaturan Negeri pasca berlakunya UU No. 6 Tahun 2014 serta menyoroti mengapa Negeri diposisikan sebagai desa adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Pulau Ambon Kabupaten Maluku Tengah. Dari Hasil penelitian ini penulis menyimpulkan bahwa Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, *pertamakeberadaan* pemerintahan *Negeri* di ketiga kecamatan yaitu Kecamatan Leihitu, Kecamatan Leihitu Barat dan Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku Tengah dalam pengaturannya pada rezim sebelum kemerdekaan tetap mempertahankan otonomi asli *Negeri*, namun pada rezim

sesudah kemerdekaan pengaturan tentang *Negeri* mengalami berbagai pergeseran sehingga intervensi *Negara* sangat dominan.<sup>16</sup>

Kemudian *Thesis* Zayanti Mandasari yang berjudul “Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi. Dalam penelitian ini penulis memfokuskan pada dua masalah yani 1. Bagaimana politik hukum pemerintahan desa di masa orde lama, orde baru dan reformasi. 2. Apakah konsep pemerintahan desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 telah memenuhi kebutuhan masyarakat desa. Dari dua rumusan masalah tersebut penulis menyimpulkan bahwa di era orde lama otonomi eksistensi desa mulai tergerus yang awalnya masuk penjelasan UUD 1945, sedangkan politik hukum Pemerintahan Orde Baru, menerapkan mekanisme kontrol politik yang dibangun melalui sentralisasi dan uniformasi pemerintahan melalui UU No. 5 Tahun 1979. Kala itu desa dipaksa untuk mengakui keseragaman yang ditentukan oleh pemerintah. Otomatis kebijakan politik hukum ini membawa dampak yang negative bagi eksistensi desa dan masyarakat desa itu sendiri. Lantas di era reformasi desa diberikanlah porsinya untuk mengembangkan potensi yang ada melalui UU

---

<sup>16</sup> Natanel Lainsampetty , “ Otonomi *Negeri* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Pulau Ambon Kabupaten Maluku Tengah”. *Thesis* Progran Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, (Tahun 2017)

No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan sepuluh tahun kemudian ditegaskan kembali melalui UU No. 6 Tahun 2004 Tentang Desa.<sup>17</sup>

Thesis Ita Iryanti dengan judul “Implementasi Otonomi Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004; Studi Kasus Penerapan Otonomi Desa di DEsa Sendayan dan Desa Kampung Pajang Kecamatan Kampar Utara Kabupaten Kampar Propinsi Riau. Studi ini merupakan studi kasus yang terjadi ketika suatu peraturan perundang- undangan diterapkan. Dari penelitian ini disimpulkan bahwa 1. Otonomi desa sebagaimana yang disebut di dalam UU No. 32 Tahun 2004 telah berjalan, bahkan dalam pemilihan Kepala Desa, BPD di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar. Selain itu masyarakat juga memiliki peran aktif terhadap kebijakan kebijakan peraturan desa (Perdes). 2. Sebagai perwujudan dan penerapan otonomi desa di kampung panjang, pemerintah desa mempunyai hak untuk mengurus pemerintahan desa, mengambil kebijakan tidak lagi semata- mata atas kehendak kepala desa. Peran BPD sendiri sangat menentukan proses penentuan kebijakan dengan iklim pemusyawaratan dan roda pemerintahan desa. Kemudian yang menjadi penghambat dari otonomi desa adalah adanya ketidak seimbangan antara tanggung jawab yang diemban terhadap pemerintah desa dengan gaji yang

---

<sup>17</sup> Zayanti Mandasari, *Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi*, Tesis (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia,2015)

mereka terima, dan kurang adanya perhatian dari Pemerintah Kabupaten dalam pelaksanaan pembangunan sarana dan prasarana beserta infrastruktur desa.<sup>18</sup>

Kemudian ada Tesis yang ditulis oleh Ghufron yang berjudul “Hubungan Antara Pemerintah Daerah Dan Pemerintah desa Dalam Konsep Otonomi Pasca Reformasi di Indonesia.” Dalam tesis ini menitik beratkan kajiannya terhadap relasi atau hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah desa. Dalam penelitian ini menerangkan bahwa Hubungan pemerintah daerah dan desa menjadi tidak menentu dan kabur dai esensinya. Desa selalu dianggap sebagai pelaksana sisa kewenangan dari Pemerintah Daerah sehingga secara tidak langsung menggerus otonomi asli desa yang sudah ada sejak zaman kolonialisme Belanda dan dimasukkan ke dalam konstitusi UUDNRI 1945. Pada kesimpulan dari penelitian ini penulis menjelaskan bahwa pengaturan Desa dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tidak mengalami perubahan yang begitu signifikan. Sehingga pengaturan tersebut berimplikasi terhadap Pemerintah desa yang

---

<sup>18</sup> Ita Iryanti dengan judul “*Implementasi Otonomi Desa Menurut UU No. 32 Tahun 2004; Studi Kasus Penerapan Otonomi Desa di Desa Sendayan dan Desa Kampung Panjang Kec. Kampar Utara Kabupaten Kampar Propinsi Riau*, Tesis, (yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2008)

meliputi kewenangan, system organisasi pemerintahan, dan keuangan desa serta pengelolaan aset desa dan sumberdaya desa.<sup>19</sup>

Selain tesis yang ditulis oleh Ghufron, ada tesis yang ditulis oleh Muhammad Luthfi Mustafa. Tesis ini membahas mengenai Implementasi Pencairan dan Pengelolaan Dana Desa dan Alokasi Dana Desa Di Kecamatan Bener Kabupaten Purworejo Tahun Anggaran 2016. Dalam tesis ini membahas mengenai dampak Lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang mengakibatkan perubahan kehidupan masyarakat desa diantaranya di dalam sektor keuangan desa. Salah satunya sumber pendapatan desa yang berasal dari Dana Desa (DD) dan Alokasi Dana Desa (ADD) yang merupakan hal baru bagi pemerintah desa. Maka dalam hal ini diperlukan persiapan regulasi yang mengakomodasi proses pencairan dan pengelolaan sumber pendapatan desa tersebut. Dari penelitian ini disimpulkan bahwa regulasi mengenai regulasi pencairan Dana Desa di kabupaten Purworejo menggunakan regulasi kebijakan yang tidak statis dikarenakan adanya penyesuaian dengan regulasi yang berada di Pemerintah pusat, akibatnya proses pencairan Dana Desa dan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Bener Kabupaten Purworejo mengalami keterlambatan di Tahun Anggran 2016.

---

<sup>19</sup> Ghufron , *Hubungan Antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa Dalam Konsep Otonomi Pasca Reformasi di Indonesia*, Tesis (Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia ,2016)

Selain itu yang menjadi faktor penghambat adalah sumberdaya manusia yang masih minim baik segi kualitas maupun kuantitas.<sup>20</sup>

Selain Tesis ada Jurnal Dari Mulyanto yang berjudul “Keberlakuan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa Di Bali Dalam Perspektif Sosiologi Hukum.” Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui keberlakuan UU No. 6 Tahun 2014 di bali yang notabenenya masih ada beberapa desa yang dijadikan sebagai desa adat. Hasil penelitian ini adanya konflik norma yang terjadi di dalam struktur masyarakat Bali kemudian yang menjadi titik tekan adalah pasal 6 dari UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa ini. Dengan ditetapkannya undang- undang ini masyarakat Bali Nampak kebingungan karena memang pada dasarnya pemerintah desa bersifat ganda yakni desa adat (pakraman) dan desa dinas (administrasi) sehingga para masyarakat, akademisi, tokoh masyarakat bali menyatakan pasal 6 tidak cocok dengan kondisi sosiologis masyarakat desa.<sup>21</sup>

Berbeda dari penelitian sebelumnya, maka penelitian ini difokuskan pada analisis yuridis mengenai Pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa beserta dengan pengalokasian Dana Desa di wilayah Kecamatan

---

<sup>20</sup> Muhammad Luthfi Musthafa, *Implementasi Pencairan dan Pengelolaan Dana Desa dan Alokasi Dana DEsa di Kecamatan Bener Kabupaten Purworejo Tahun Anggaran 2016*, Tesis (Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia), 2017

<sup>21</sup> Mulyanto, *Keberlakuan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa Di Bali Dalam Perspektif Sosiologi Hukum. Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta*, ( Tahun 2015)

Kasih Kabupaten Bantul. Penelitian ini menggunakan pendekatan empirik, yuridis yang bertujuan supaya dapat mengetahui bagaimana praktik pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa sebagaimana yang telah dijelaskan di dalam UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Peraturan perundang-undangan yang lainnya dapat berjalan sesuai dengan tujuannya yakni untuk pembangunan desa, memberdayakan desa agar masyarakat mampu secara mandiri menjalankan roda pemerintahan desa sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi desa. Selain itu dengan adanya sistem penegelolaan dan pertanggung jawaban desa tersebut supaya dalam menjalankan roda pemerintahan desa tidak terjadi kesalahan di dalam pengelolaan serta pertanggungjawaban Dana Desa tersebut.

## **E. Kerangka Teoritik**

### **1. Otonomi Daerah**

Berbicara mengenai otonomi daerah tidak dapat dipisahkan dari konsep negara kesatuan. Otonomi adalah hak daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri- urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>22</sup> Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintah untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi juga dapat diartikan sebagai sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*),

---

<sup>22</sup> Lihat pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.

bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*).<sup>23</sup> Selain itu sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar- dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Dalam konteks ketatanegaraan ini paling tidak otonomi terdapat dua arahan dasar yaitu demokrasi dan penyelenggaraan negara berdasarkan hukum.<sup>24</sup>

Dengan adanya penegasan di dalam konstitusi maka bila di kaitkan dengan konteks Indonesia sebagai Negara Kesatuan, maka sebagai konsekuensinya prinsip- prinsip otonomi tidak dapat dipisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam dinamika sejarah Indonesia pernah menggunakan kedua model dari negara kesatuan ini yakni dengan sistem sentralistik dan dengan sistem desentralistik. Sistem sentralistik ini terjadi di masa orde lama dan orde baru, begitu kuatnya kekuasaan pemerintah pusat terhadap daerah- daerah sehingga menjadikan pola politik, struktur ketatanegaraan, dan penegelolaan pemerintah daerah tunduk terhadap instruksi dari pemerintah pusat. Inilah yang kemudian setelah sistem sentralistik berjalan berpuluh puluh tahun lamanya sejak 1946 hingga 1998. Awal berjalannya sistem sentralistik ini berjalan dengan baik. Seiring berjalannya waktu dan berkembangnya pengetahuan tentang demokrasi,

---

<sup>23</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001) hlm 24

<sup>24</sup> *Ibid.*

lambat laun sistem ini mulai menuai pertentangan dari masyarakat, sehingga pada tahun 1998 muncul gerakan reformasi.

Reformasi dapat dikatakan sebagai gerakan sosial politik yang kemudian berdampak terhadap perubahan struktur ketatanegaraan. Hal ini ditunjukkan dengan adanya tahapan perubahan UUD 1945. Melalui perubahan ke 2 (dua) lahirlah pasal 18 UUD NRI 1945 yang membahas tentang Pemerintah Daerah. dalam pasal ini ada beberapa prinsip- prinsip dalam pengelolaan otonomi daerah tersebut yaitu,<sup>25</sup>

1. Menjalankan prinsip otonomi seluas- luasnya. Kaitannya dengan konteks menjalankan prinsip otonomi seluas- luasnya secara historis UUD 1945 menghendaki adanya otonomi seluas- luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka terjadi penyempitan otonomi sehingga terjadilah pemerintahan sentralisasi.
2. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945) prinsip ini mengandung makna bahwa isi otonomi daerah tidak harus seragam (uniformitas). Perbedaan- perbedaan potensi daerah harus menjadi dasar menentukan bentuk dan isi otonomi.

---

<sup>25</sup> Bagir Manan, *Op Cit*, hlm 11-17

3. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak- hak tradisionalnya.<sup>26</sup> Hak tradisional yang dimaksud ini meliputi hak ulayat, hak- hak memperoleh manfaat atau kenikmatan dari tanah dan air atau hasil hutan dan lain- lain disekitarnya.
4. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Dalam penjelasan daerah yang bersifat khusus dan istimewa mencakup “*zelfbesturende landschappen*” (swapraja), dan “*volksgemeenschappen*” (desa, marga, dan lain- lain).
5. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil. Dalam hal ini daerah berhak memperoleh secara wajar segala sumber daya untuk mewujudkan pemerintah daerah yang mandiri dan kesejahteraan rakyat daerah yang bersangkutan

## **2. Otonomi Desa**

Sebelum mengupas terkait dengan otonomi desa, maka perlu diketahui terlebih dahulu mengenai otonomi desa tersebut. seperti halnya dengan otonomi daerah. Otonomi adalah hak mengatur dan memerintah daerah sendiri, atas inisiatif dan kemauan sendiri dimana hak tersebut diperoleh dari

---

<sup>26</sup> Lihat pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945

pemerintah.<sup>27</sup> Definisi tersebut adalah definisi yang mudah dipahami jika berbicara berkaitan dengan makna dari otonomi itu sendiri. Otonomi itu sendiri tidak dapat dilepaskan dengan bentuk negara kesatuan seperti halnya Republik Indonesia ini. Negara kesatuan adalah negara yang satu utuh di dalamnya tidak terdapat negara dalam sebuah negara.

Dalam pelaksanaannya terdapat dua model dalam pengelolaan negara. Pertama segala urusan pemerintahan dilaksanakan langsung oleh pemerintah pusat dibantu dengan aparat aparat pusat yang disebar ke berbagai wilayah di negara tersebut dengan model pemerintahan yang begini para aparat negara yang disebar ke berbagai wilayah negara tersebut memiliki tanggung jawab berupa laporan yang dilaporkan secara langsung kepada pemerintah pusat. Model Pemerintahan inilah yang sering disebut dengan asas sentralistik. Kedua, model pemerintahan kedua adalah menggunakan model desentralistik yakni dengan cara membagi kekuasaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang ada di daerah- daerah atau bagian dari wilayah negara tersebut. Daerah- daerah tersebut diberikan wewenangnya untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri seseuai dengan perundang-undangan yang berlaku dan konsep atau model kedua inilah yang diterapkan oleh Republik Indonesia dalam menjalankan roda Pemerintahannya.

---

<sup>27</sup> Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ke-1 (RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017) hlm 15.

Namun semua itu nampak berbeda ketika membahas terkait dengan otonomi desa. Desa merupakan wilayah dari Republik dengan cakupan wilayah yang relatif kecil dibandingkan dengan Daerah Kota/Kabupaten namun desa memiliki otonomi tersendiri yang berbeda dengan daerah. Otonomi desa ini bersifat pengakuan dari Negara atas hadirnya masyarakat desa tersebut. Desa terbentuk memang sudah sejak lama sebelum Nagara Indonesia terbentuk, maka cukuplah tidak mengherankan bila pidato Soepomo menjelaskan bahwa model pemerintahan asli Indonesia adalah model Pemerintahan Desa dengan berbagai sebutan yang beragam tentunya berdasarkan hukum adat yang berlaku di wilayah desa masing- masing.

### **3. Keuangan Desa dan Dana Desa**

Dana Desa sebagaimana diatur di dalam UU No. 6 Tahun 2014 telah memberikan dampak yang cukup signifikan di dalam pemerintahan desa tersebut. sebelumnya desa yang kurang diperhatikan oleh pemerintah daerah bahkan pemerintah pusat. Kini diberikan pengakuan secara yuridis dan diberdayakan pula secara yuridis melalui adanya Dana Desa. Dana Desa inilah yang kemudian bersumber langsung dari Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan

pemberdayaan masyarakat.<sup>28</sup> Ini adalah merupakan lompatan yang sangat progresif di sektor otonomi, Pembuat UU percaya desa mampu tumbuh dan berkembang dengan adanya UU No.6 Tahun 2014 .

Sebagai konsekuensi logis dari Dana Desa yang bersumber dari APBN tentunya Dana Desa masuk ke dalam sistem pengelolaan keuangan negara. Secara yuridis mengenai keuangan negara dimaknai dengan semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.<sup>29</sup> dari definisi yuridis yang diterangkan oleh UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara ini dapat ditinjau dari beberapa aspek. Pertama, definisi dan cakupan keuangan negara dalam arti yang luas, dan kedua pengertian keuangan negara dalam arti yang sempit.

Perumusan mengenai katorisasi definisi keuangan negara didasarkan pendekatan yang digunakan. Kaitannya dengan definisi yang luas sebagaimana dijelaskan di dalam penjelasan Undang- Undang Keuangan Negara adalah sebagai berikut<sup>30</sup>;

---

<sup>28</sup> Lihat PP No 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.

<sup>29</sup> Lihat pasal 1 UU No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

<sup>30</sup> Lihat penjelasan UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

1. Dari sisi obyek yang dimaksud keuangan negara meliputi semua hak dan kebijakan negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiscal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
2. Dari sisi subjek, yang dimaksud keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana diatas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
3. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
4. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/ atau penguasaan objek sebagaimana di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dari penjelasan yang diberikan oleh UU No. 17 Tahun 2003 dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa keuangan negara dalam arti luas adalah sesuatu yang tidak terpisahkan seperti: a) anggaran pendapatan dan belanja negara; b) anggaran pendapatan dan belanja daerah; c) keuangan negara pada Badan Usaha Milik Negara; dan d) Badan Usaha Milik Daerah. Sedangkan dalam artian sempit keuangan negara dimaknai sebagai anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang. Artinya secara yuridis tidak dapat dipisahkan secara konsep antara keuangan negara dalam artian luas dan keuangan negara dalam artian yang sempit.

Ruang lingkup keuangan negara sebagaimana di jelaskan di dalam UU mengenai keuangan negara dapat dikategorikan sebagai berikut;<sup>31</sup>

- a. Hak negara untuk memungut pajak mengeluarkan dengan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan negara
- d. Pengeluaran negara;
- e. Penerimaan daerah;
- f. Pengeluaran daerah

---

<sup>31</sup> Pasal 2 Undang- Undang No 7 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak- hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang pisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang akan diberikan oleh pemerintah.

Sedangkan dari sudut pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pertanggung jawaban, dan pemeriksaan keuangan negara.<sup>32</sup> Berdasarkan konsep mengenai keuangan negara tersebut pantas maka Dana Desa secara otomatis masuk ke dalam sistem pengelolaan keuangan negara sebagaimana ketentuan peraturan perundang- undangan yang berlaku. Dalam hal ini pemerintah mengelokasikan Dana Desa dalam APBN setiap tahun

---

<sup>32</sup> Muhammad Djafar Saidi, Eka Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan Negara Teori Dan Praktik*, (Jakarta: Rajawali Press, 2017) hlm 17.

anggaran yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD Kabupaten/ Kota.<sup>33</sup> Dengan inilah pemerintah berharap agar pemerintahan desa dapat mengefektifkan program yang berbasis desa secara merata dan berkeadilan.<sup>34</sup>

Dalam rangka pengalokasian Dana Desa tersebut dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis.<sup>35</sup> Hal ini lah yang kemudian membuat Dana Desa berbeda beda dari segi jumlah yang ditransfer oleh pemerintah kepada pemerintah daerah baik kabupaten maupun kota. Semakin miskin dan daerah sebuah desa tersebut semakin sulit secara geografis maka Dana Desa yang ditransfer pun bisa semakin banyak. Hal ini meupakan suatu langkah yang progresif dilakukan oleh pemerintah karena tidak setiap daerah memiliki potensi yang berbeda beda, maka dari segi penganggaran pun juga berbeda. Dengan adanya ketentuan pengaturan mengenai Dana Desa beserta tata cara pengalokasiannya maka posisi Dana Desa sangat strategis dalam rangka pembangunan, pemberdayaan pemerintah dan masyarakat desa. Hal ini ditunjukkan dengan adanya data yang berasal dari Kementerian Keuangan Republik Indonesia yang mencatat realisasi Dana Desa sepanjang

---

<sup>33</sup> Lihat Pasal 95 PP No 43 Tahun 2014

<sup>34</sup> Lihat Pasal 4 PP No 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

<sup>35</sup> Lihat pasal 5 PP No 60 tahun 2014

tahun 2015 dan 2016 sejak diundangkannya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Dalam mekanisme pencairan Dana Desa tersebut dilakukan secara bertahap. Tahap pertama dilakukan pada bulan April dengan ketentuan 40% (empat puluh persen). Tahap kedua dilaksanakan pada bulan Agustus sebesar 40% dan yang terakhir di Bulan November dengan besaran dana sebanyak 20%. Supaya lebih mudah memahami mengenai mekanisme penyaluran Dana Desa dapat dilihat dengan table berikut;<sup>36</sup>

**Tabel Alur Pencairan Dana Desa**

Kementerian Keuangan Negara (Rekening Kas Umum Negara ) Rp 20 Trilyun	Tahapan: Pertama- 40% April Kedua- 40% Agustus Ketiga 20% November
Pemerintah Kabupaten/Kota (Rekening Kas Umum Daerah) 508 Kabupaten/kota	Persyaratan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• RKUN ditransfer ke RKUD dengan syarat adanya peraturan bupati/walikota tentang tata cara dan adanya pengesahan APBD</li> <li>• Desa mendapat pencairan setelah memiliki Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah desa</li> </ul>
Desa/Kas Desa 74.000 Desa Rata –rata per Desa	Formula menghitung ADD <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jumlah Penduduk desa</li> <li>• Luas wilayah desa</li> </ul>

<sup>36</sup> Republika 15 Januari 2015, dikutip oleh Nimatul Huda, *op.cit*, hlm 232

Rp 240s/d 270 Juta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Angka kemiskinan desa</li> <li>• Tingkat kesulitan geografis desa</li> <li>• Penggunaan</li> <li>• Penyelenggaraan Pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan</li> <li>• Prioritas untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat</li> </ul>
--------------------	---

Sumber: Republika 15 Januari 2015, dikutip oleh Nimatul Huda, *op.cit*, hlm 232

Karena Dana Desa bersumber dari keuangan negara maka secara tidak langsung dalam pengelolaan Dana Desa tersebut ikut tunduk terhadap asas-asas hukum sebagaimana yang ditentukan oleh Undang Undang yakni<sup>37</sup>

- a. Asas akuntabilitas yang berorientasi pada hasil adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- b. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara.

---

<sup>37</sup> Lihat Penjelasan UU No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, dikutip oleh Muhammad Djafar Saidi, Eka Merdekawati Djafar, Hukum Keuangan Negara Teori Dan Praktik, (Jakarta: Rajawali Press, 2017) hlm 18

- c. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara adalah asas membuka diri terhadap masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar jujur, tidak diskriminatif tentang persoalan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas mandiri adalah asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan dengan tidak dipengaruhi oleh siapapun.

## F. Metode Penelitian

Secara umum metode penelitian diartikan sebagai cara ilmiah untuk mendapatkan suatu data dengan tujuan tertentu.<sup>38</sup> Dalam penelitian ini menjelaskan permasalahan mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul menggunakan metode sebagai berikut:

---

<sup>38</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, cet. Ke- 19 (Bandung: Alfabeta, 2014), hlm 3.

## **1. Obyek Penelitian**

Penelitian ini memfokuskan kajian pada Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Dana Desa di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul  
Subyek Penelitian:

- a. Kepala Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bantul
- b. Camat Kasihan beserta Perangkatnya
- c. Kepala Desa di wilayah Kecamatan Kasihan meliputi Desa Ngestiharjo, Desa Tirtonirmolo, Desa Tamantirto, dan Desa Bangunjiwo
- d. Badan Permusyawaratan Desa di Wilayah Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul
- e. Tokoh masyarakat di wilayah Kecamatan Kasihan

## **2. Lokasi Penelitian**

Kaitannya dengan lokasi penelitian disesuaikan dengan judul penelitian yakni dengan meneliti beberapa Peraturan- peraturan Daerah, regulasi yang berkaitan dengan Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Dana Desa di Wilayah Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul. Kecamatan Kasihan sendiri terdiri dari empat (4) Desa yang berbatasan dengan wilayah Kota Yogyakarta di bagian utara tepatnya di Desa Ngestiharjo. Jarak Ibukota Kecamatan ke Pusat Pemerintahan (Ibukota) Kabupaten Bantul adalah 9 Km.

## **3. Sumber Data**

Dalam penelitian ini menggunakan dua sumber data yakni sumber data Primer dan sumber data Sekunder. Sumber data primer meliputi: Data yang dihasilkan dari wawancara langsung dengan Kepala atau Pejabat Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bantul, wawancara dengan Camat Kasihan beserta dengan perangkat Kecamatan, Kepala Desa di Wilayah Kecamatan Kasihan beserta Perangkat Desa, serta masyarakat dan Tokoh masyarakat di Wilayah Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul. Kemudian disandingkan dengan peraturan perundang-undangan terkait dengan Dana Desa antara lain:

Antara lain:

1. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
2. Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
3. PP Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
4. PP Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas PP Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
5. PP Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari APBN
6. PP Nomor 22 Tahun 2015 Tantang Perubahan Atas PP Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari APBN.

7. PP Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas PP Nomor 60 Tahun 2014.
8. Peraturan Menteri Keuangan No. 247 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, Dan Evaluasi Dana Desa.
9. Peraturan Menteri Keuangan No. 49 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, Dan Evaluasi Dana Desa.
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.
11. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016.
12. Peraturan Bupati Bantul No. 29 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengalokasian Alokasi Dana Desa dan Besaran Alokasi Dana Desa Untuk Setiap Desa
13. Peraturan Bupati No. 27 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengalokasian Alokasi Dana Desa dan Besaran Alokasi Dana Desa Untuk Setiap Desa
14. Peraturan Desa Bangunjiwo No. 8 Tahun 2017 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Tahun Anggran 2018.

15. Beberapa Peraturan Desa di wilayah Kecamatan Kasihan Tentang Anggaran Pendapatan Belanja Desa di Wilayah Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul
16. Aturan lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan dan peratnggungjawaban Dana Desa.

Sedangkan data sekunder meliputi: <sup>39</sup> karya-karya akademis seperti buku, hasil penelitian, jurnal ilmiah dan lainnya. Bahan sekunder ini berguna untuk meningkatkan mutu dalam memahami hukum positif yang berlaku.

#### **4. Teknik Pengumpulan data**

##### **a. Studi Pustaka**

Studi pustaka dilakukan dengan cara menelaah data atau informasi yang diperoleh dari buku- buku ilmiah, laporan penelitian, tulisan- tulisan ilmiah meliputi; makalah- makalah, jurnal, tesis, disertasi. Selain itu juga menggabungkan dengan peraturan perundang-undangan, ketetapan, keputusan berupa surat, buku tahunan, ensiklopedia, dan sumber- sumber tertulis lainnya baik cetak maupun elektronik.

##### **b. Teknik Wawancara**

---

<sup>39</sup> M.Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007) hlm 96

Wawancara dilakukan dengan menggunakan sampling purposive yaitu teknik menentukan sampel dengan pertimbangan tertentu. Oleh karena penelitian ini mengikat tema Analisis yuridis mengenai Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Dana Desa, maka wawancara ini dilakukan untuk menggali subyek penelitian supaya mendapatka hasil yang mendalam.

c. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode yuridis normatif yaitu lebih menitikberatkan pada aspek hukum terhadap objek kajian yang akan diteliti, disamping itu digunakan pendekatan empiris untuk memahami Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Dana Desa.

d. Analisis Data

Analisis data dilakukan secara dengan cara mendeskripsikan data- data yang diperoleh dengan menggunakan metode kualitatif. Data- data yang dimaksud adalah data- adata yang diperoleh baik dari Kabupaten, Kecamatan, maupun Desa. Kemudian dari data yang diperoleh disusun secara sistematis dan diseleksi sesuai dengan permasalahan yang diangkat didalam penelitian ini. Setelah proses penyeleksian data- data tersebut. Data data tersebut dipadukan dengan teori dan kenyataan yang terjadi di lapangan. Sehingga dari proses inilah dapat diperoleh mengenai gambaran tentang desa, pelaksanaan pemerintah desa, pengelolaan dan

pertanggungjawaban Dana Desa, pembangunan desa, program- program pemerintah desa, pemberdayaan masyarakat desa yang nyata sesuai dengan fakta di lapangan. Dengan adanya analisis data ini diharapkan dapat membahas secara komperhensif apabila terjadi perbedaan antara regulasi hukum dan realitas hukum yang terjadi.

### **G. Sistematika Pembahasan**

Untuk mempermudah dalam penyusunan tesis ini maka, sistematika penyusunan tesis ini terdiri dari lima bab yaitu:

Bab pertama adalah pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian, dan sistematika pembahasan. Bagian ini untuk menjelaskan secara persis problem akademik dan signifikasi penelitian, apa yang menjadi pokok masalah, sejauh mana penelitian terhadap tema yang sama yang pernah dilakukan, serta pendekatan teori yang digunakan.

Bab kedua membahas mengenai Tinjauan umum tentang Pemerintahan Desa, Sumber- sumber Keuangan Desa, mekanisme pengelolaan, pengawasan dan pertanggungjawaban Dana Desa tersebut.

Bab ketiga membahas tentang tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa di Wilayah Kecamatan Kasihan. Dalam bab ini akan diulas signifikansi mengenai peraturan perundang- undangan yang membahas mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa.

Bab keempat, Implementasi pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa di wilayah Kecamatan Kasiha Kabupaten Bantul. pengelolaan ini meliputi mekanisme pencairan Dana Desa, pengalokasian Dana Desa Sehingga dengan adanya bab empat ini diharapkan mampu memberikan deskripsi apakah sistem Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Dana Desa yang dilaksanakan saat ini relevan dengan kondisi masyarakat ataukah perlu adanya penatan regulasi yang baru supaya Dana Desa tersebut tepat sasaran dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Bab kelima ini adalah bab terakhir dalam bab ini berisi mengenai kesimpulan dan saran saran. Bagian ini sangat perlu mengingat penulis sangat membutuhkan rekomendasi dari para pembaca sehingga mencapai sebuah karya ilmiah yang dapat dipertanggung jawabkan

## BAB II

### TINJAUAN UMUM PEMERINTAHAN DESA

#### A. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Indonesia adalah sebuah negara yang berdiri dengan mengusung konsep negara kesatuan. Adanya negara kesatuan ini sudah dirumuskan oleh pendiri bangsa (*founding Fathers*) dan dicantumkan di dalam Konstitusi Republik Indonesia menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.<sup>40</sup> Dengan adanya penegasan bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan secara otomatis berimplikasi terhadap sistem pemerintahan, nilai- nilai kebangsaan dan sistem ketatanegaraan di Republik Indonesia.

Berbicara mengenai negara kesatuan tidak dapat dipisahkan dengan konsep kebangsaan di dalam suatu negara. Kaitannya dengan hal ini Ernest Renan melalui kuliah umumnya yang mengusung tema “*Qu’estce qu’un nation?*” (apakah bangsa itu?) di Universitas Sorbonne tahun 1882. Dalam kesempatan tersebut Renan menyampaikan bahwa bangsa itu tidak dapat disamakan dengan kesatuan manusia yang didasarkan atas kesamaan ras, bahasa, dan agama, mereka tetap merupakan satu bangsa, satu nation yaitu

---

<sup>40</sup> Lihat pasal 1 ayat 1 UUD NRI 1945.

Bangsa Perancis.<sup>41</sup> Dari sinilah muncul konsep mengenai negara kesatuan yang merupakan buah dari pengandaian bahwa semua norma dalam tantangan hukum nasional juga berlaku bagi seluruh wilayah negara dengan demikian negara kesatuan dapat disebut sebagai negara unitaris dimana tidak ada negara di dalam sebuah negara.

Dalam perspektif sejarah negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan menjadikan seluruh wilayah sebagai bagian dari satu negara. Kaitannya dengan hal ini adanya wilayah yang termasuk di dalam bagian negara kesatuan terbentuk atas daerah- daerah atau wilayah- wilayah yang kemudian diberi kekuasaan dan/atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengelola beragam kepentingan masyarakatnya. Hal inilah yang kemudian diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.<sup>42</sup> Berbeda dengan negara Federal, dalam negara federal mengusung konsep sumber kekuasaan asli (*the origin of power*) yang terletak di daerah (negara bagian), dengan koordinasi yang longgar oleh pemerintah pusat dalam aspek- aspek hubungan luar negeri, fiskal, dan keamanan nasional sehingga dalam negara federal memiliki ciri yang sangat khas antar satu negara bagian dengan negara bagian yang lainnya.

---

<sup>41</sup> Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah; Kajian Politik Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm 78

<sup>42</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara (Edisi Revisi)*, Cetakan Ke-5 (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm 91-92

Negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk yakni; (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi; (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah- daerah tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah 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 daerah otonom.<sup>43</sup>

Kaitannya dengan konsep negara kesatuan ini, Indonesia adalah salah satu negara yang menganut konsep ini dan disebutkan secara tegas di dalam konstitusinya menyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.”<sup>44</sup> Dengan adanya penegasan di dalam pasal 1 ayat 1 UUD NRI 1945 ini, menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah- daerah otonom bukanlah hal itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.<sup>45</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie,

---

<sup>43</sup> Fahmi Amrusyi, “*Otonomi Dalam Negara Kesatuan*”, dalam Abdurrahman (Editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, (Jakarta : Media Sarana Press, 1987), hlm. 56.

<sup>44</sup> Pasal 1 ayat 1 UUD NRI 1945

<sup>45</sup> Sri Soemantri M, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, ( Jakarta: Rajawali, 1981) hlm 52 lihat pula dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, ( Bandung: Nusamedia, 2010) hlm 29

bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia kita adalah negara kesatuan (*unitary state*), sedangkan persatuan Indonesia adalah prinsip dasar bernegara yang harus dibangun atas dasar persatuan (*unity*), bukan kesatuan (*uniformity*). Prinsip ini dibangun, dikarenakan dalam wilayah Indonesia banyak aneka ragam warna daerah yang berbeda- beda, dengan kata lain bangunan negara kesatuan kita dibangun dengan motto Bhineka- Tunggal Ika (*unity In diversity*).<sup>46</sup> Kemajemukan kondisi ini kemudian meniscayakan hasrat untuk memberikan kesempatan yang seluas- luasnya bagi daerah- daerah dan beragam masyarakat hukum untuk berkembang seluas- luasnya secara mandiri. Sebagai implikasinya dalam tatanan negara kesatuan perlu dibangun sebuah sendi pemerintahan yang didasarkan pada desentralisasi yang bertumpu pada otonomi.<sup>47</sup>

Namun dalam konsep negara kesatuan, dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi. Hal ini tidak dapat dipisahkan karena kedua asas ini bersifat kontinum dan saling berkaitan. Artinya, pada prinsipnya tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan

---

<sup>46</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 62.

<sup>47</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001) hlm 24.

disintegrasi.<sup>48</sup> Oleh karenanya dalam pengaturannya diperlukan sebuah mekanisme otonomi bagi daerah- daerah. Otonomi adalah jaminan yang diberikan oleh pemerintah pusat yang seluas- luasnya kepada daerah sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing- masing.<sup>49</sup> Kebebasan mengatur dalam arti yang seluas- luasnya ini dijabarkan di dalam peraturan perundang- undangan yaitu

1. Pasal 1 angka (5) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang- undangan.
2. Pasal 1 huruf (h) UU No. 22 Tahun 1999 memberikan definisi bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat seseuai dengan peraturan perundang-undangan
3. Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014 memberikan definisi bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

---

<sup>48</sup> Nimatul Huda, *Desentralisasi Asimetris Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, ( Bandung: Nusamedia, 2014) hlm 39

<sup>49</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Op. Cit*, hlm 79

Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jika diperhatikan secara seksama ketiga definisi dari masing-masing undang-undang tersebut memiliki konstruksi yang sama yaitu “kepentingan masyarakat”. Inilah yang menjadi catatan karena dengan adanya frase ini dapat memberikan tafsiran makna yang begitu luas tentang memahami otonomi daerah. Konstruksi berbeda dengan konstruksi yang ada di dalam pasal 1 huruf (c) UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintah Daerah. Dalam pasal ini menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konstruksi inilah yang memberikan gambaran secara tegas dan lugas bagaimana sejatinya memahami otonomi daerah di dalam konsepsi negara hukum.

Dari beragam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai otonomi daerah, terdapat istilah-istilah mengenai otonomi sebagai contoh : otonomi yang seluas-luasnya, otonomi riil, otonomi khusus, otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Banyaknya istilah mengenai otonomi ini berimplikasi terhadap banyaknya pemaknaan terhadap otonomi itu sendiri, sehingga dapat mengaburkan makna sejati dari otonomi itu sendiri. Sebenarnya tambahan kata sifat pada otonomi tersebut tidak begitu signifikan,

atau dengan kata lain, tanpa tambahan kata sifat otonomi selalu mengandung makna keleluasaan, sesuatu yang nyata atau riil, dan pasti sebagai konsekuensinya terdapat unsur pertanggungjawaban.<sup>50</sup> Senada dengan hal tersebut Philippus M Hadjon memberikan pandangan bahwa, dari segi konsep otonomi nyata pada dasarnya cenderung memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah tertentu. Oleh karenanya, tidak perlu makna otonomi diberikan embel- embel dengan atribut lain seperti pada masa lalu seperti otonomi riil, otonomi seluas- luasnya, otonomi nyata, dan otonomi bertanggung jawab.<sup>51</sup> Pemberian embel- embel tersebut bagiakan dua sisi mata uang, yang satu dapat memberikan makna dan penjabaran yang lebih luas, disisi lain dapat menimbulkan kontradiksi makna kaitannya dengan otonomi tersebut. Pada prinsipnya adalah otonomi daerah merupakan ciptaan dari pemerintah pusat namun dalam sistem pemerintahan otonomi ini dilaksanakan atas dasar pemusyawaratan rakyat daerah yang bersangkutan melalui wakil- wakil rakyat dan memungkinkan partisipasi demokrasi rakyat.

Dalam perjalanan sejarah pengaturan mengenai otonomi daerah di Indonesia mengalami pasang surut berdasarkan politik hukum dari masing masing peraturan perundang- undangan mengenai otonomi tersebut. pengaturan mengenai otonomi daerah tersebut diantaranya terdapat pada

---

<sup>50</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, ( Yogyakarta: FH UII Press, 2009) hlm 28.

<sup>51</sup> *Ibid*, hlm 28-29

1. Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 1 Tahun 1945. Dalam undang-undang ini dibentuk berdasarkan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Komite Nasional Daerah. RUU ini kemudian resmi menjadi sebuah undang-undang pada tanggal 23 November 1945.<sup>52</sup> Dalam ketentuan pasal 1 menyebutkan, Komite Nasional Daerah (KND) diadakan kecuali di Surakarta dan Yogyakarta, di kota berotonomi, kabupaten, dan lain daerah yang dianggap perlu oleh menteri dalam negeri. Kemudian di dalam pasal 2 menjelaskan mengenai peran dan fungsi KND dalam pemerintahan daerah. Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya. Sedangkan wewenang dari Badan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi tiga hal yaitu:<sup>53</sup>
  - a. Membuat peraturan- peraturan untuk kepentingan daerahnya (otonomi);
  - b. Membantu menjalankan peraturan- peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah dari tingkat yang lebih tinggi daripadanya (*medebewind dan self government*);

---

<sup>52</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Depok: Raja Grafindo Persada, 2018) hlm 337

<sup>53</sup> Ibid

- c. Membuat peraturan mengenai masalah yang didelegasikan oleh UU umum tetapi peraturan tersebut harus disahkan terlebih dahulu oleh pemerintah yang tingkatnya lebih tinggi (wewenang antara otonomi dan *self government*)

Saat UU No. 1 Tahun 1945 ini disahkan pelaksanaan tugas untuk mengatur dan mengurus daerah waktu itu belum ada batasan yang jelas antara pelaksanaan otonomi dengan tugas kepala daerah.

2. Pemerintah daerah menurut UU No. 22 Tahun 1948, melalui undang-undang ini Pemerintah dan DPR bermaksud melakukan penyeragaman dalam pemerintah daerah. Titik berat undang-undang ini ada pada sistem pemerintahan yang demokratis dengan menonjolkan sifat pemerintahan kolegal, dengan menempatkan komposisi Pemerintah Daerah yang terdiri atas Dewan Perwakilan rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD, DPD).<sup>54</sup> Berdasarkan undang-undang ini Daerah diberi kewenangan untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Kewenangan ini terdiri atas Daerah Otonom dan Daerah Istimewa, yang terdiri atas tiga tingkatan yaitu Provinsi, Kabupaten/Kota Besar, dan Desa atau Kota Kecil

---

<sup>54</sup> Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, (Bandung: Alumni, 1978) hlm 70.

3. UU No 1 Tahun 1957 Tentang Pokok- Pokok Pemerintahan Daerah. Berlakunya undang- undang ini wilayah negara dibagi menjadi tiga tingkatan yakni Daerah Tingkat I termasuk di dalamnya kota praja Jakarta Raya, Daerah Tingkat II, dan Daerah Tingkat III. Sebagai UU yang berinduk pada UUDS 1950, maka UU No. 1 Tahun 1957 menganut asas “otonomi yang seluas- luasnya yang diwujudkan dalam asas otonomi nyata. Ini merupakan implikasi dari asas demokrasi yang ultra demokratis dibawah UUDS 1950. Asas otonomi yang seluas- luasnya itu dapat terbaca dari ketentuan pasal 21 ayat (1) bahwa “DPR Daerah mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya, kecuali urusan yang oleh UU diserahkan kepada penguasa lain.<sup>55</sup>
4. Pemerintahan daerah menurut Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959 ditetapkan berlaku pada tanggal 7 November 1959 penpres ini dimaksudkan untuk menghapus UU No. 1 Tahun 1957. Melalui Penpres ini, presiden menginginkan agar pemerintahan daerah berjalan stabil dan efisien dengan menambahkan elemen- elemen baru di dalamnya antara lain Kepala Daerah dibantu oleh Badan Pemerintah Harian (BPH) dan DPRD yang diketuai oleh kepala daerah dan bekerja dibawah sistem demokrasi terpimpin. Menurut

---

<sup>55</sup> Solly Lubis, *Otonomi Daerah*, dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984) hlm 308, Lihat Pula pada Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, *Op.Cit*, hlm 345

Penpres ini pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD. DPD dihapuskan dan diganti dengan BPH yang anggotanya hanya pembantu- pembantu kepala daerah sebagai penasihat Kepala Daerah.

5. Pemerintah Daerah berdasarkan UU No. 18 Tahun 1965, berdasarkan undang- undang ini wilayah negara dibagi dalam daerah- daerah otonom sebagaimana yang ada di dalam UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok Pokok Pemerintahan daerah, hanya saja undang- undang ini bersamaan dengan adanya gerakan politik yang terkenal dengan semboyan Nasakom. Implikasinya adalah Politik dijadikan sebagai panglima. Sehingga kondisi pemerintah daerah kala itu menggambarkan konfigurasi politik yang terjadi. Menurut undang- undang ini, Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan menempatkan Kepala Daerah sebagai figure sentral. Hal ini tampak pada adanya kewajiban pimpinan DPRD untuk mempertanggungjawabkan kegiatannya kepada Kepala Daerah.<sup>56</sup>
6. Pemerintah Daerah Menurut UU No. 5 Tahun 1974, dasar hukum adanya undang- undang ini adalah pasal 18 UUD 1945 kemudian didalam TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 ditetapkan bahwa pemberian otonomi adalah seluas- luasnya kepada daerah. Namun

---

<sup>56</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press) hlm 60

dalam catatan sejarah pemberian otonomi yang seluas- luasnya ini dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan demikian pemberian otonomi kepada daerah didasarkan pada prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Otonomi nyata dalam arti pemberian otonomi kepada daerah harus mendasarkan pada faktor- faktor , perhitungan- perhitungan dan tindakan atau kebijakan yang dapat menjamin daerah yang bersangkutan mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Menurut Ateng Syarifudin, jika dibandingkan dengan UU sebelumnya yaitu UU No. 5 Tahun 1974 paling sesuai dengan keadaan didaerah, dan dapat dianggap sebagai undang- undang yang paling baik , terutama jika dikaitkan dengan bentuk negara kesatuan, juga dikaitkan dengan keserasian hubungan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah.<sup>57</sup>

7. Pemerintah Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah. Undang- undang ini lahir di era reformasi. Dalam undang – undang ini menitikberatkan bahwa otonomi yang seluas- luasnya terletak pada Daerah Kabupaten/Kota sedangkan otonomi yang ada di Provinsi adalah otonomi yang terbatas. Dalam

---

<sup>57</sup> Ateng Syarifudin, *Pemerintah di Daerah dan Pelaksanaannya*, (Bandung: Tarsito) hlm 11-12 dalam Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah, Op.Cit*, hlm 61

undang-undang ini memuat prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan otonomi diantaranya:<sup>58</sup>

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memerhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh di letakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap menjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonomi, dan karenanya daerah kabupaten dan daerah kota tidak adak lagi wilayah administratif. Demikian pula di kawasan khusus dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otoritas, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata berlaku peraturan daerah yang otonom.

---

<sup>58</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, Op.Cit* hlm 359

- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus meningkatkan peranan dan fungsi legislasi daerah, baik fungsi pengawas, fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
  - g. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi sebagai wilayah administrasi .
  - h. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.
8. Pemerintah daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004, berlakunya undang- undang ini dalam rangka untuk melakukan koreksi terhadap undang- undang sebelumnya yakni UU No. 22 Tahun 1999. Dalam pasal 4 UU No. 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa *“Daerah Provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota masing- masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.”* Akibat dari pengarturan yang demikian kepala daerah kabupaten/kota menganggap bahwa kepala daerah provinsi bukanlah atasan mereka sehingga ketika melakukan kegiatan dan program- program lain tidak perlu melakukan kordinasi terlebih dahulu. Sehingga hal ini perlu dikoreksi, spirit yang diusung oleh

UU No. 32 Tahun 2004 adalah kembalinya hubungan antara pemerintah daerah provinsi dan kabupaten dalam satu hubungan hierarkis. Hubungan tersebut meliputi hubungan keuangan, hubungan wewenang, pelayanan umum, sumberdaya alam, dan sumber daya lainnya dengan prinsip adil dan selaras.

9. Pemerintah daerah dalam UU. No. 23 Tahun 2014, dalam UU Pemerintahan Daerah sebelumnya secara keseluruhan titik berat otonomi diarahkan pada pemerintah kabupaten/kota. Alasan utama kebijakannya adalah pemerintah kabupaten/kota lah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat, sebagai konsekuensinya mereka tahu akan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan. Namun dalam UU ini paradigma tersebut bergeser, dengan menggeser otonomi yang semula dititik beratkan pada pemerintah kabupaten/kota menuju pemerintah provinsi. Hal ini dikarenakan besarnya kewenangan provinsi jika dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki pemerintah kabupaten/kota. Selain itu pemerintah daerah provinsi juga merumuskan acuan dasar penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota merupakan bukti pergeseran tersebut. Dalam pasal 1 angka (3) dan (9) menyebutkan *Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan*

*daerah otonom. Kemudian lebih dijelaskan dalam lagi dalam angka 9 yang menyatakan Gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.<sup>59</sup>*

Demikianlah kondisi pengaturan otonomi di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meminjam istilah Moh Mahfud MD kondisi ini merupakan sebuah eksperimen yang tak pernah selesai. Selalu berubah- ubah dengan perubahan konfigurasi politik. Perubahan tersebut menyangkut berbagai aspek dalam sistem otonomi, seperti aspek formal, materiil, nyata, seluas- luasnya, hubungan kekuasaan, yang pada praktik di lapangan senantiasa menimbulkan permasalahan yang berbenturan dengan budaya perilaku politik yang selalu mengalami tarik menarik antara elite dan masa.<sup>60</sup> Namun pada prinsipnya otonomomi merupakan ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan. Fungsi kesejahteraan tersebut akan menghadapkan pemerintah pada kenyataan konkret yang berbeda beda antara

---

<sup>59</sup> Lihat pasal 1 angka (3) dan angka (9) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemda (UU Pemda)

<sup>60</sup> Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Op.Cit, hlm 217-218.

daerah satu dengan daerah lain serta berkembang mengikuti dinamika masyarakat setempat, maka dalam otonomi harus tersedia ruang yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan.<sup>61</sup>

## **B. Hubungan Pusat dan Daerah**

Partisipasi rakyat yang dibingkai dalam kerangka demokrasi adalah sebuah keniscayaan yang ada di dalam setiap negara manapun yang mengusung demokrasi sebagai roda perpolitikan dan pemerintahannya. Oleh karenanya otonomi ini meniscayakan relasi antara pemerintah pusat dan daerah. di berbagai negara yang ada konsep mengenai hubungan antara pusat dan daerah menjadi beragam dan dapat diwujudkan dalam berbagai model, diantaranya bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal, dan bentuk lain seperti uni. Dari bentuk bentuk tersebut hanya federal dan uni yang memiliki ciri khas yaitu dia menjalankan pemerintahannya sebagai negara bagian dengan sepenuhnya.

Dari bentuk- bentuk penyelenggaraan pemerintahan tersebut akan ditemui setidaknya- tidaknya terbagi menjadi tiga model 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>62</sup> Hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial adalah merupakan

---

<sup>61</sup> Bagir Manan, *Op. Cit* hlm 26

<sup>62</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.Cit.*, hlm 32-33

hubungan antar dua subjek hukum (*publiek rechtspersoon*) yang masing masing bersifat mandiri. Artinya, satuan pemerintah teritorial dekonsentrasi merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan. Wewenang satuan pemerintah teritorial dekonsentrasi berdasarkan delegasi atau mandat.<sup>63</sup> Tidak ada wewenang yang didasarkan pada atribusi. Urusan pemerintahan dilaksanakan satuan pemerintah teritorial dekonsentrasi adalah urusan pusat di daerah.

Sedangkan model pemerintahan otonomi teritorial lebih banyak digunakan oleh negara dengan model negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subjek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (*administratiefrechtelijk*) yang menjadi urusan rumah tangganya. Titik singgung persamaan antara otonomi teritorial dan hubungan pusat dan daerah atas dasar federal. Persamaanya yaitu hubungan antara dua subjek hukum yang masing masing berdiri sendiri. Sedangkan perbedaannya adalah otonomi teritorial, pada dasarnya seluruh

---

<sup>63</sup> Istilah delegasi berasal dari bahasa belanda yaitu *delegatie*, artinya penyerahan kewenangan dari badan atau pejabat yang lebih tinggi kepada badan atau pejabat yang lebih rendah. Pada delegasi setidaknya 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. 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. Lihat SF Marbun, *Hukum Administrasi I*, (Yogyakarta, FH UII Pres) hlm 88 dan 96.

fungsi kenegaraan dan pemerintahan ada dalam lingkungan pemerintah pusat yang kemudian dilakukan pemencaran kepada daerah otonom. Pemencaran tersebut dapat dilakukan dengan beberapa cara yaitu:

1. Undang- undang menetapkan secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah. Cara ini mirip dengan cara yang digunakan oleh negara federal yaitu dengan merinci kekuasaan negara bagian.
2. Pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan kepada satuan/ daerah otonomi.
3. Pusat mengakui urusan- urusan pemerintah tertentu yang diciptakan atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi baik karena diatur dan diurus pusat maupun atas dasar semacam *concurrent power*.
4. Membiarkan satuan urusan tradisional atau sejak semula dikenali sebagai fungsi pemerintahan yang diatur dan diurus dalam satuan otonomi.<sup>64</sup>

Hubungan antara pusat dan ini merupakan isu yang menarik diperbincangkan oleh sarjana tatanegara. Hal ini terjadi karena tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara pusat dan daerah hingga menyebabkan ketegangan yang tidak berkesudahan. Sudah lebih dari 70 tahun

---

<sup>64</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.Cit* hlm 35

setelah Pemerintah Indonesia resmi memproklamasikan kemerdekaannya. Namun hingga kini format mengenai relasi tersebut belum menemukan model yang cocok untuk diterapkan. Konfigurasi politik ikut memperkeruh suasana perumusan format hubungan ini. Ketika demokrasi diwujudkan saat masa pasca kemerdekaan, daerah dan pada masyarakat umumnya memiliki kekuasaan untuk mengartikulasikan semua kepentingan mereka, termasuk dalam masalah otonomi dan keuangan. Pemberian otonomi seluas- luasnya tertuang di dalam UU No. 2 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah kemudian di dalam UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok- pokok Pemerintahan Daerah.

Namun ketika Presiden Soekarno menerapkan demokrasi terpimpin. Dengan mengganti UU No. 1 Tahun 1957 menjadi Penpres No 6 Tahun 1959 yang implikasinya mempersempit gerak otonomi daerah. istilah otonomi seluas- luasnya masih dipakasi sebagai asas, tetapi elaborasinya di dalam sistem pemerintahan justru merupakan pengekangan yang luar biasa atas daerah. Kepala daerah ditentukan sepenuhnya oleh pusat dengan wewenang untuk menanggihkan keputusan- keputusan DPRD sehingga lembaga ini praktis sama sekali tidak memiliki peran.<sup>65</sup> Selain pada Penetapan Presiden (Penpres) Presiden Soekarno membentuk DPR Gotong Royong (DPRGR) dan mengeluarkan sebuah produk hukum UU No. 18 Tahun 1965 tentang pokok-

---

<sup>65</sup> Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, ( Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011) hlm 219.

pokok pemerintahan daerah. Dari peristiwa ini dapat disimpulkan bahwa pemerintah pusat secara perlahan-lahan melakukan sentralisasi dalam sistem pemerintahannya.

Setelah rezim Presiden Soekarno tumbang, bergantilah Jenderal Soeharto sebagai Presiden. Dengan backgroundnya sebagai militer, Soeharto menerapkan pemerintah dengan sistem komando militer yang cenderung menggunakan sentralistik. Berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah menandai adanya hubungan pusat dan daerah yang sangat hierarkis dan sentralistik. Selama berlangsung pemerintah orde baru elite lokal hanya kepanjangan tangan dari Pemerintah pusat di daerah yang diberi kekuasaan penuh melakukan manuver politik dan merumuskan kebijakan sesuai dengan keinginan Pemerintah pusat. Beragam penelitian membuktikan, Pemerintah Orde Baru enggan menyerahkan beberapa urusan, kekuasaan, dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah yang lebih rendah. Dalam hal ini Pemerintah Daerah diberi kekuasaan luas untuk menjalankan fungsi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, tetapi pemerintah daerah tidak pernah mendapat sumber finansial yang cukup dan sumber daya manusia yang berkualitas. Selain itu, pendapatan asli daerah (PAD) yang kecil

membuat pemerintah daerah tetap mengandalkan sumber- sumber keuangan Pemerintah pusat, sehingga mereka tetap dibawah kontrol pemerintah pusat.<sup>66</sup>

Pasca tumbangnya orde baru dan digantikan oleh reformasi, muncul gagasan mengenai perubahan dari konsep negara kesatuan menjadi negara federal. Usulan ini disampaikan oleh M. Amien Rais kala itu. Namun gagasan ini ditentang dikarenakan berpotensi membuang warisan sejarah bangsa yang berharga dan pesan pesan luhur dari pendiri bangsa. Upaya yang dilakukan ketika reformasi adalah mengoreksi UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dengan mengundangkan UU No. 22 Tahun 1999. Dengan adanya UU ini dimaksudkan untuk membongkar paradigma yang ada didalam UU No. 5 Tahun 1957 yang cenderung melahirkan patronase politik dengan sistemnya yang sentralistik. Bukan hanya itu saja perubahan UU ini jg berimplikasi pada spirit yang diusung oleh masing masing UU. Dalam UU No. 5 Tahun 1957 mengusung spirit pembangunan sedangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 mengusung spirit pelayanan dan pemberdayaan dengan pola kemitraan yang desentralistik.<sup>67</sup>

Dari perjalanan tarik ulur antara pemerintah pusat dan daerah ini dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya kewenangan pemerintah pusat selalu berkembang secara dinamis sesuai dengan perkembangan kepentingan politik

---

<sup>66</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005) hlm 80

<sup>67</sup> Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Op Cit hlm 222

dan perkembangan masyarakat terutama dalam pemerintah daerah. Dalam mewujudkan kemandirian atau keleluasaan daerah otonom yang terkait dengan pola hubungan antara pusat dan daerah yang meliputi berbagai segi, yaitu hubungan kewenangan, pengawasan dan lain sebagainya, maka sejak jaman kemerdekaan tahun 1945 telah ditetapkan berbagai undang-undang otonomi daerah.<sup>68</sup> Model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara teoritis dapat dibedakan menjadi tiga.<sup>69</sup> *Pertama, The relative Autonomy Model*, model ini memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi besar kepada pemerintah pusat. Penekanannya dilakukan terhadap pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka tugas dan tanggungjawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. *Kedua, The Agency Model*, model ini menempatkan bahwa pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti. Sehingga keberadaannya sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas hanya menjalankan kebijakan pemerintah pusat. Dalam model ini berbagai petunjuk sangat rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai kontrol yang sangat menonjol, begitupun dengan adanya PAD bukanlah lah yang penting, karena sistem keuangan daerah ditopang atau didominasi oleh pusat. *Ketiga, The*

---

<sup>68</sup> J Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2007), hlm 204

<sup>69</sup> Richard Batley dan Garry Stoker dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 15.

*Interaction Model*, model ini ditentukan oleh interaksi antara pemerintah pusat dan daerah.

Dari model ini Muchsan mencoba meringkasnya menjadi tiga prinsip di dalam pengaturan sendi- sendi otonomi daerah. Dikatakan bahwa otonomi daerah telah terpenuhi apabila terdapat tiga prinsip yaitu.<sup>70</sup> *Pertama*, adanya pembagian kekuasaan (*sharing of power*) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. *kedua* adanya pembagian pendapatan (*distribution of income*), *ketiga empowering*, kemandirian administrasi pemerintah daerah. Semakin kuat sendi- sendi tersebut, maka semakin sehat pelaksanaan otonomi daerah, dan sebaliknya semakin buruk sendi tersebut maka semakin buruk pelaksanaan otonomi daerah. Secara teoritik hubungan antara pusat dan daerah terbagi dalam empat dimensi hubungan yakni, hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan keuangan, hubungan organisasi, yang masing masing akan dijabarkan sebagai berikut:

### **1. Hubungan Kewenangan**

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

---

<sup>70</sup> Muchsan, Analisis Kritis Terhadap UU No. 22 Tahun 1999 dari Perspektif yuridis, makalah Seminar Tantangan Milenium 3 Bagi Bangsa dan Negara dan Khususnya daerah tingkat I dan II dengan Dilaksanakannya UU No. 22 Tahun 1999, diselenggarakan oleh Lembaga Pengetahuan Ilmu Hukum dan Manajemen "IBLAM" Yogyakarta 11 September 1999 dalam Ni'matul *Huda Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi* ( Depok: Raja Grafindo Persada) hlm 360

kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfreggen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*) sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>71</sup>

Hubungan kewenangan dalam konteks ini adalah cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintah atau cara menentukan rumah tangga daerah. Penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan, yang menganut desentralisasi bukan berarti meninggalkan asas sentralisasi sama sekali. Sebab kedua asas tersebut bukan dalam kapasitas dibedakan satu sama lain, melainkan selalu berdampingan. Jadi prinsipnya tidak mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi.<sup>72</sup> Karena apabila desentralisasi tanpa adanya sentralisasi akan berdampak pada disintegrasi di dalam negara kesatuan.<sup>73</sup> Oleh karena itu otonomi mengandung keleluasaan dan kebebasan berprakarsa, melakukan bimbingan pengawasan dan pengawasan dari pemerintah pusat. Sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan

---

<sup>71</sup> Bagir Manan, Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah, Makalah disampaikan pada seminar nasional, Fakultas Hukum Unpad Bandung, 13 Mei 2000, hlm 1-2. Dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010) hlm 100

<sup>72</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op.Cit, hlm 37

<sup>73</sup> Penjelasan pada sub Bab sebelumnya

otonomi daerah. Perlu menjadi catatan bahwa hubungan antara daerah dengan pusat adalah hubungan yang bersifat organisatoris dan resipokal.<sup>74</sup>

Dari penyelenggaraan desentralisasi tersebut, dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa disamping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula oleh pemerintah pusat tugas pembantuan.<sup>75</sup> Berdasarkan asas ini juga pemerintah pusat menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta dengan implementasinya. Dalam hal sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi, serta tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat dalam jajaran organisasi

---

<sup>74</sup> Dalam Pandangan Brian C Smith, ada peran penting desentralisasi dalam proses demokratisasi. Smith membuat Sembilan hipotesis yang berkaitan dengan demokratisasi. Pertama, semakin terdesentralisasi sebuah sistem yang lebih merata di dalam sebuah komunitas. Kedua, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, secara politik masyarakatnya semakin terdidik. Ketiga, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, sistem itu akan semakinstabil. Keempat, semakin besar terdesentralisasi yang diberikan, pemerintah itu akan semakin dekat dengan warga negaranya. Kelima, desentralisasi merupakan ajang berlatih bagi kepemimpinan politik yang dapat melakukan mobilisasi politik dan mengartikulasikan kepentingan. Keenam, semakin tinggi desentralisasi semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam politik. Ketujuh semakin tinggi tingkat desentralisasi maka akan dapat meminimalisir potensi konflik yang muncul, konflik tersebut dapat terjadi di berbagai sector baik pusat maupun daerah. Kedelapan, semakin besar desentralisasi, semakin kurang dukungan terhadap eksistensi persaingan bebas (*laissez-faire* dan perlindungan terhadap hak-hak kepemilikan pribadi dan kepentingan kelompok. Kesembilan, semakin besar terdesentralisasi, semakin besar tingkat akuntabilitas dari pejabat di daerah. Dalam Brian C. Smith, *Decentralization the Territorial Dimension of The State*, (London: George Allen & Unwin, 1985) hlm 145-147, dikutip oleh Ni'matul Huda

<sup>75</sup> Tugas pembantuan yaitu pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan – kepentingan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah yang diminta bantuan tersebut. dalam RDH. Koesoemahatmadja, dikutip Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah, Op.Cit*, hlm 24

pemerintahan. Dengan demikian, hakikatnya unsur pemerintahan terbagi menjadi dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat tanpa asas desentralisasi, membagi serta mengatur dan membagi urusan pemerintahan menjadi wewenang pusat baik pada pemerintah negara kesatuan maupun negara federal. *Kedua*, model ini menggunakan desentralisasi sebagai azas di dalam pemerintah lain. beragam urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah subnasional. Bagian dari urusan pemerintahan tersebut yang juga menjadi wewenang pemerintah pusat, sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan. Prinsip kedua ini merupakan salah satu perbedaan yang mendasar antara daerah otonom di negara kesatuan, atau negara bagian dalam negara federal. Negara bagian memiliki sejumlah urusan pemerintahan dengan sangat eksklusif (spenuhnya). Oleh karenanya, masing-masing pemerintah baik federal maupun negara bagian masing-masing berdaulat dalam urusan pemerintahan sebagaimana yang dijelaskan di dalam konstitusi negara federal pada umumnya.

Bagir Manan<sup>76</sup> menjelaskan, prinsip urusan rumah tangga daerah tersebut beserta fungsi pelayanan, dapat dikatakan berkembang secara terbalik dengan pembagian urusan pemerintahan dalam negara federal. Telah dikemukakan prinsip *residual powers* pada negara bagian dalam sistem federal mengalami beragam model modifikasi. Pertama, ada negara- negara federal yang sejak semula menentukan secara kategoris urusan pemerintahan negara bagian. Urusan selebihnya residu menjadi urusan pemerintah federal. Kedua, terjadi proses sentralisasi pada negara federal yang semula menetapkan segala sendi urusan pemerintahan pada negara bagian bergeser menjadi urusan federal.

Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah adalah hubungan yang saling bertalian antara satu dengan yang lain. Cara menentukan hubungan ini mencerminkan bentuk otonomi yang ada pada suatu negara entah itu otonomi yang luas maupun otonomi yang terbatas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila:<sup>77</sup> *Pertama*, urusan- urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara- cara tertentu. *Kedua*, apabila supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan

---

<sup>76</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.Cit*, hlm 38

<sup>77</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung:Nusa Media, 2010) hlm

secara bebas cara- cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah menimbulkan hal- hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

## 2. Hubungan Pengawasan

Jika dilihat pada konsep mengenai pengawasan memiliki kecenderungan makna dengan istilah *controlling*, *evaluating*, *appraising*, *correcting*, maupun *control*. Ditinjau dalam perspektif hubungan pusat dan daerah, pengawasan merupakan pengikat kesatuan, agar kebebasan berotonomi tidak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan. Pengawasan adalah usaha-usaha yang ditempuh agar rencana yang telah disusun sebelumnya dapat tercapai.<sup>78</sup> Kata pengawasan ini berasal dari kata “awas”, yang berarti “penjagaan.” Istilah ini sangat populer dikalangan akademisi di bidang ilmu manajemen dan ilmu administrasi sebagai salah satu unsur kegiatan pengelolaan. Muchsan berpendapat bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk meniali suaru pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah

---

<sup>78</sup> Mustaqiem, *Hukum Keuangan Negara*, (Yogyakarta: Litera, 2017) hlm 51

ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini suatu rencana/planning).<sup>79</sup>

Selain itu pengawasan adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan- kekeliruan, baik sengaja maupun tidak sengaja, sebagai upaya preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan , sebagai usaha refresif<sup>80</sup>

SF Marbun mengutarakan bahwa konsep pengawasan ini terbagi menjadi dua yaitu pengawasan secara internal dan pengawasan secara eksternal. Pengawasan secara internal dilakukan oleh Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) yang sedikit tidaknya memiliki lima tugas pokok yaitu.<sup>81</sup>

- a. *Audit* adalah proses identifikasi masalah, analisis dan evaluasi bukti yang dilakukan secara independen, objektif dan professional berdasarkan standar audit untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, efektivitas, efisiensi dan keandalan informasi pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah.
- b. *Review* adalah penelaahan bukti- bukti suatu kegiatan untuk memastikan bahwa kegiatan telah dilaksanakan

---

<sup>79</sup> Muchsan, Sistem Pengawasan Terhadap Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia , (Yogyakarta: Liberti 1992) hlm 37.

<sup>80</sup> Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. xvi-xvii.

<sup>81</sup> Pendapat SF Marbun ini didasarkan pada UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintahan. Lihat dalam SF Marbun, *Hukum Administrasi Negara I, Op.Cit*, hlm 148-149

sesuai dengan ketentuan, standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan.

- c. *Evaluasi* adalah rangkaian kegiatan membandingkan hasil atau prestasi yang telah ditetapkan dan menetapkan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan.
- d. *Pemantauan* adalah proses penilaian kemajuan suatu program atau kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- e. *Kegiatan* pengawasan lainnya antara lain berupa sosialisasi mengenai pengawasan, pendidikan, dan pelatihan pengawasan, pembimbingan dan konsultasi, pengelolaan hasil pengawasan, dan pemaparan hasil pengawasan.

Sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga yudikatif baik dilakukan oleh Pengadilan umum atau Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam mekanismenya lembaga yudikatif berperan menilai sebuah tindakan terhadap hasil pengawasan yang dilakukan oleh Aparat Internal Pengawasan.<sup>82</sup>

Dari beberapa uraian mengenai definisi dan konsep pengawasan bahwa pengawasan/control yang dilaksanakan adalah

---

<sup>82</sup> SF Marbun, *Hukum Administrasi I, Op.Cit.*, hlm 151

semata-mata untuk menilai dan mengukur setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan<sup>83</sup> supaya sesuai dengan alur sistem pemerintahan yang berlaku pada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu sistem pengawasan juga menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari pengawasan agar tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Sebaliknya, tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan.<sup>84</sup>

### **3. Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah**

Sebagai konsekuensi atas pelayanan publik tentunya juga harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa adanya pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna, seiring dengan perkembangan waktu hubungan keuangan antara pusat dan daerah mengalami evolusi. Sangat tidak

---

<sup>83</sup> Dalam Pasal 1 angka (1) UU No 5 Tahun 1986 definisi mengenai urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Namun kata eksekutif ini memiliki makna yang sangat luas sehingga dalam perumusannya pun menjadi ambigu, eksekutif di dalam era kapan dan bagaimana konsepnya apakah yang dianut adalah gagasan yang diusung oleh John Locke atau Montesquieu

<sup>84</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.Cit*, hlm 39

mungkin apabila pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah tanpa disertai dengan pelimpahan keuangan. Pada umumnya keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah beban tugas yang akan diberikan kepada daerah, artinya pembagian tugas antara pusat dan daerah harus dipertegas sehingga nomenklatur mengenai kebutuhan dana yang diperuntukkan program atau kegiatan di daerah dapat diperhitungkan dengan jelas dan efisien.

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana cara sejumlah dana dibagi di berbagai tingkatan pemerintahan., serta bagaimana cara mencari dana untuk beragam kegiatan pemerintahan dari sumber- sumber pembiayaan. Untuk itu maka ada beberapa instrumen yang digunakan dalam perimbangan keuangan antara pusat dan Daerah adalah: <sup>85</sup>

- a. Dana Perimbangan, adalah dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- b. Dana Alokasi Umum, adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan

---

<sup>85</sup> Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 2014) hlm 173-174

antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

- c. Dana Alokasi Khusus (DAK) , adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepala daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu.
- d. Dana Bagi Hasil, dana bagi hasil ini diperoleh dari Sumber Daya Alam (SDA) seperti: minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan, serta penerimaan perpajakan (tax sharing ) dari antara lain: Pajak perseorangan (PPh), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)

Suatu daerah dapat dikatakan mampu melaksanakan otonomi apabila telah memiliki kemampuan keuangan daerah yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber- sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan tingkat ketergantungan pusat yang rendah.<sup>86</sup> Namun kondisi ini justru berbalik arah pemerintah pusat justru bertumpu pada pendaan dari masyarakat di daerah dalam memperoleh sumber keuangan melalui pajak, retribusi, dan sebagainya. Kondisi demikian didasari pada paradigma

---

<sup>86</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op.Cit* hlm 18

yang ada di dalam pasal 2 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa perimbangan keuangan antara pusat dan daerah merupakan sub sistem dari keuangan negara. Oleh karena masuk dalam pengelolaan keuangan negara maka pembagiannya pemerintah pusat berhak mendapatkan pembagian yang lebih dari pembagian yang diterima oleh daerah. Dari kondisi yang demikian perlu sebuah acuan dalam pelaksanaan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah:<sup>87</sup>

- a. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.
- b. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
- c. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, dan perangkat daerah lainnya.

---

<sup>87</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2002), hlm. 9-10

- d. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
- e. Kejelasan tentang kedudukan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS Daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya.
- f. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi tahunan.
- g. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
- h. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan peran DPRD dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
- i. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi: batasan pembinaan peran asosiasi dan petan anggota masyarakat guna mengembangkan profesionalisme aparat pemerintahan daerah.
- j. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah, terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan laporan

dan pengendalian serta mempermudah memperoleh informasi.

Berdasarkan uraian diatas, desentralisasi merupakan sebuah upaya untuk menghadapi era baru dengan penuh peraturan yang sangat rigid (*new rules*). Adanya desentralisasi diharapkan agar masyarakat mampu menghasilkan pemerintah daerah yang otonom efisien, efektif, akuntabel, transparan dan responsive. Dengan begitu masyarakat diseluruh penjuru Indonesia dapat merasakan pembangunan dan dapat menentukan cita- citanya secara mandiri dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan.

#### **4. Hubungan Organisasi Pemerintah Daerah dan Pemerintah pusat**

Pasca diundangkan UU No. 5 Tahun 1974. Polemik antara pemerintah pusat dan daerah kembali mengemuka. Hal ini ditandai dengan adanya pembukaan kantor- kantor pemerintah pusat yang ada di daerah. secara geografis ini tidak menjadi masalah, namun jika dilihat lebih mendalam, fenomena ini menimbulkan dualism pemerintah daerah. Selain itu kondisi pemerintahan tidak menjadi efisien karena banyaknya koordinasi yang harus dilakukan. Apalagi diadakan pula urusan pusat dalam lingkungan satuan pemerintah

otonomi, seperti direktorat sosial politik di provinsi, kabupaten, dan kota.<sup>88</sup>

Susunan organisasi pemerintahan merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Inilah yang patut menjadi catatan, apakah susunan organisasi antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat berimplikasi pada hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah? Untuk menjawab persoalan demikian maka dapat ditarik sebuah konsep bahwa sebagai konsekuensi pembentukan satuan pemerintah di tingkat daerah, sudah menjadi ketentuan disertai dengan tindakan lain yakni urusan- urusan pemerintahan di daerah. Atau urusan- urusan pemerintahan yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi.

Berdasarkan konsep tersebut, maka dapat dipastikan susunan organisasi pemerintahan di daerah dapat berpengaruh terhadap hubungan antara pusat dan daerah. Konsep ini dapat dilihat dari peran dan fungsi masing- masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi. Sehingga peran dan fungsi tersebut dapat ditentukan dengan menitikberatkan pelaksanaan otonomi yang dijalankan. Faktor- faktor penitikberatan tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya: Pertama, sitem rumah tangga daerah;

---

<sup>88</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.Cit*, hlm 45

kedua, ruang lingkup urusan pemerintahan; dan ketiga, sifat dan kualitas suatu urusan.

Dari uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pola pembagian wewenang harus diimbangi dengan pola pertanggungjawaban yang setara agar kewenangan tersebut dapat dijalankan dengan baik dan sesuai dengan amana. Selain itu, penyerahan ataupun pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah perlu diikuti dengan pembinaan dan pengawasan yang setara. Supaya rentang kendali dapat terlaksana secara efisien. Selain itu mengatur hubungan antara pusat dan daerah bukanlah persoalan yang mudah. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah perlu diupayakan untuk memperoleh titik keseimbangan. Titik keseimbangan inilah yang kemudian melahirkan hubungan serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka negara hukum, untuk menjamin utuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **C. Pemerintahan Desa dan Otonominya**

Desa menunjukkan sebuah entitas kewilayahan yang memiliki sistem pemerintahan secara mandiri. 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.<sup>89</sup> Desa atau dengan nama lain yang sangat beragam di Indonesia pada mulanya merupakan sebuah

---

<sup>89</sup> Binarto, *Interaksi Desa-Kota*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1989), hlm 11

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 dimana bertempat tinggal satu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.<sup>90</sup>

Dalam catatan sejarah desa merupakan pemerintahan asli dan juga otonomi asli yang ada di Indonesia yang nantinya memiliki implikasi terhadap terbentuknya pemerintahan di Republik Indonesia seperti saat ini. Pemerintah desa terdiri dari kelompok- kelompok masyarakat yang memiliki tradisi secara otonom dan bebas dari campur tangan kekuasaan dari pihak luar. Dari kelompok- kelompok masyarakat itulah kemudian mendirikan sebuah intitusi yang disebut dengan Pemerintahan Desa. Dalam kajian sosiologi, desa dimaknai sebagai suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan dimana mereka saling mengenal dan corak kehidupan mereka relative homogenya serta banyak bergantung dari alam.<sup>91</sup> Dari pendapat ini dapat disimpulkan bahwa masyarakat desa adalah masyarakat yang hidup sederhana, pada umumnya mereka bergantung pada plapangan pertanian, perkebunan, dan juga ladang. Selain itu pada desa juga terdapat kehidupan sosial yang kuat dengan nuansa

---

<sup>90</sup> Soetardjo Kertohadikusuma, *Desa*, (Jakarta: Balai Pusaka, 1984), hlm. 3.

<sup>91</sup> Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia* (Yogyakarta: POLGOV UGM, 2013) hlm 1-2.

adat istiadat, tradisi, sifat jujur dan bersahaja menambah estetika dari kehidupan masyarakat desa. Oleh karenanya dengan kondisi yang demikian pemerintah desa perlu adanya perlindungan dan pengakuan secara hukum.

Jauh sebelum Indonesia merdeka Pemerintah Hindia Belanda telah mengakui adanya pemerintahan desa dan memberikan pengakuan terhadapnya. Pengakuan desa ini dikategorikan sebagaimana letak geografisnya. Untuk desa di wilayah pulau jawa diatur dengan menggunakan *Inlandsegemeente Ordonantie* (IGO) sedangkan desa diluar pulau jawa menggunakan *Inlandsegemeente Ordonatie Buiten Gewesten* (IGOB).<sup>92</sup> Dari kedua peraturan ini pada pokoknya hanya mengatur mengenai organisasi desa karena desa merupakan pemerintahan asli yang jauh ada jauh sebelum pengaturan IGO atau IGOB.

Ketika Indonesia merdeka, model pemerintahan desa ini berdampak pada penyusunan struktur pemerintahan Republik Indonesia. Dalam pidatonya mengenai Negara Republik Indonesia, Soepomo mengatakan bahwa NKRI dibentuk atas dasar teori bernegara “Republik Desa”. Gagasan tersebut didasari pada sociale structuur masyarakat Indonesia yang asli yang nyata pada masa sekarang, yaitu desa, disesuaikan pula dengan zaman. Kaitanya dengan pembentukan Negara Indonesia, Soepomo menunjuk kepada perlunya tiap negara mempunyai keistimewaan sendiri yang berhubungan

---

<sup>92</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001) hlm 201

dengan riwayat dan corak masyarakatnya, sebagaimana terlihat dalam kehidupan desa.<sup>93</sup> Selain itu, menurut catatan M. Yamin dalam sidang BPUPKI 29 Mei 1945 yang membahas masalah pemerintahan daerah, Yamin menyampaikan: “*Negeri Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bawah. Antara bagian atas dan bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja.*”<sup>94</sup> Perdebatan dan konsep mengenai pemerintahan NKRI ini, bermuara di dalam pasal 18 UUD 1945 yang menjelaskan bahwa “*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.*”<sup>95</sup> Inilah yang menunjukkan adanya pengakuan terhadap pemerintahan desa. Dalam penjelasan pasal 18 ini disebutkan bahwa:<sup>96</sup>

“Dalam wilayah teritorial Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan

---

<sup>93</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press, 2015) hlm 2

<sup>94</sup> *Ibid*, hlm 4

<sup>95</sup> Teks Asli UUD 1945 Sebelum dilakukan amandemen.

<sup>96</sup> Lihat Penjelasan pasal 18 UUD 1945

daerah- daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara mengenai hak – hak asal- usul daerah tersebut.

Dari pendapat dua tokoh perancang UUD 1945 (Soepomo dan M. Yamin) dapat ditarik beberapa kesimpulan yaitu: Pertama, adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintah yang didasarkan atas adanya desentralisasi, kedua pemerintah daerah menurut UUD 1945 diselenggarakan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, ketiga pemerintah daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat hak- hak asal- usul dalam daerah- daerah yang bersifat istimewa. Kaitannya dengan hal ini Bagir Manan berpendapat bahwa yang dimaksud dengan *volksgemeenschappen*, adalah desa, negeri, dusun, metga dan sebagainya. Sepanjang yang dimaksud adalah desa, dan sebagiannya dalam peraturan perundang- undang Hindia Belanda dipergunakan istilah *inlandsche gemeente*, yaitu semua persekutuan hukum teritorial Indonesia asli yang mandiri, kecuali swapraja. Jadi bukan hanya beberapa desa yang merupakan suatu kesatuan yang mandiri, juga persekutuan hukum lebih besar yang mandiri seperti marga di Sumatera Selatan.<sup>97</sup> Dari pendapat yang diutarakan oleh Bagir Manan dapat disimpulkan bahwa konsep *volksgemeenschappen* dan *inlandsche gemeente* adalah daerah otonom yang mengatur dan mengurus

---

<sup>97</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, ( Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994) hlm 159. Dikutip dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa. Op.Cit*, hlm 10

urusan- urusan rumah tangga mereka sendiri.<sup>98</sup> Oleh karena adanya konsep ini maka dapat dikatakan pemerintah desa memiliki aspek aspek otonomi yang berbeda dengan otonomi yang ada pada pemerintahan daerah. Unsur- Unsur otonomi desa meliputi beberapa hal yaitu: a) Adat tertentu; b) Tanah Pusaka, kekayaan desa; c) Sumber pendapatan desa;d) Urusan rumah tangga desa;e) Pemerintahan desa;f) dan Lembaga musyawarah. Pengaturan mengenai pemerintahan desa peratamakali diatur di dalam *Regerings Reglement* pada tahun 1854, dengan pengaturan model pemerintahan desa dibagi menjadi dua yaitu: *Swapraja* (bagian pemerintan penjajahan berdasarkan perjanjian dan *Volkgemeneenshappen* (desa, nagari, kampong, gampong, kampuang, huta, dan lainnya).<sup>99</sup>

Sebagai cikal bakal terbentuknya masyarakat dan pemerintahan di Indonesia, kelompok sejenis pemerintahan desa atau mayarakat lain sebagainya telah menjadi bagian penting dalam suatu tatanan negara kelompok masyarakat di dalam desa tersebut merupakan sebuah institusi yang otonom dengan tradisi adat istiadat hukumnya sendiri telah mengakar kuat,

---

<sup>98</sup> Mengenai konsep otonomi dijelaskan di dalam bab sebelumnya, sebagai perbedaan antara otonomi daerah dan otonomi desa adalah dari aspek historisnya. Otonomi daerah pada hakikatnya dibentuk dan diciptakan oleh Pemerintah Pusat dengan tujuan efisiensi serta akuntabilitas dalam pelayanan publik. Sedangkan otonomi desa lebih bersifat sosiologis dan antropologis artinya mereka muncul dengan sendirinya karena sifat dasar manusia sebagai makhluk yang berkelompok.

<sup>99</sup> Hanis Nurcholis, *Pertumbuhan Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Surabaya: Penerbit Erlangga, 2011), hlm. 26.

serta mandiri dari campur tangan kekuasaan dari luar.<sup>100</sup> Bagir Manan menegaskan bahwa desa sebagai kestuan pemerintahan yang demokratis, dapat menjadi model pengembangan demokrasi seperti permusyawaratan, kolektifitas kekeluargaan dan lain sebagainya.<sup>101</sup>

Pasca Indonesia merdeka dan mendeklarasikan sebagai negara hukum, mulailah pemerintahan desa diberikan asas legalitasnya.<sup>102</sup> perinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak- hak tradisionalnya.<sup>103</sup> Hukum adat sebagaimana hukum masyarakat pada umumnya, sebenarnya memiliki kekuatan dalam wujud realitasnya sebagai pola perilaku (*pattern of behavior*). Pengkodifikasiannya, dan dengan demikian juga positivisasinya menjadi pola pengatur perilaku (*for behavior*) yang akan menghasilkan kekuatan legitimasinya<sup>104</sup> Masyarakat hukum yang dimaksudkan dalam prinsip ini adalah masyarakat hukum yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti *desa, marga nagari, gampong, meusanah, huta, negorij* dan lain- lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan

---

<sup>100</sup> Purwo Santoso, *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003) hlm 47

<sup>101</sup> Bagir Manan *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op.Cit*, hlm 159

<sup>102</sup> Dalam Hukum Administrasi Negara Asas Legalitas deikenal merupakan satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara- negara hukum dalam sistem continental. Selain itu asas Legalitas ini juga dikenal di dalam bagian bagian Ilmu hukum diantaranya hukum pidana dikenal dengan dictum *nullum delictum sine praevia lege poenali* (tidak ada hukuman tanpa undang- undang) dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Op.Cit*, hlm 90-91

<sup>103</sup> Prinsip ini terdapat di dalam pasal 18 ayat (2) UUD 1945

<sup>104</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, edisi revisi (Jakarta :Huma, 2014) hlm 137-138

masyarakat- bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, mewakili warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan- kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihaormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota.<sup>105</sup>

Atas dasar prinsip tersebut, pemerintahan desa kemudian di muat dalam berbagai ketentuan di dalam peraturan perundang- undangan. Secara silih berganti mengalami pasang surut seiring dengan diakuinya dan dihormatinya otonomi desa sebagai otonomi asli dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengaturan tersebut terdapat dalam peraturan perundang- undangan diantaranya:

*Pertama*, Pengaturan pemerintahan desa di dalam UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pokok- Pokok Pemerintahan Daerah , desa digolongkan sebagai pemerintah daerah tingkat III. Dalam penjelasan umum UU No. 22 Tahun 1948 menegaskan alasan mengenai pengaturan desa sebagai daerah tingkat tiga. Ini disebabkan karena daerah otonom terbawah adalah desa, negeri, kota kecil dan sebagainya. Artinya dengan pengaturan yang demikian desa diletakkan ke dalam lingkungan pemerintahan yang modern, padahal sejatinya

---

<sup>105</sup> Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, *Op.Cit* hlm 13.

desa memiliki aspek historis yang sangat kuat. Kondisi demikian saat itu dipahami oleh pemerintahan kolonial, bahwa desa adalah sendi negara, maka dari itu haruslah diperbaiki dari segala aspek, diperkuat dan didinamisir supaya dapat mengalami kemajuan. Dalam pasal 18 ayat (3) UU No. 22 Tahun 1948 menjelaskan bahwa “*Kepala daerah Desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil).*” Dengan adanya ketentuan pasal ini secara tidak langsung medelegitimasi terhadap eksistensi demokrasi yang ada di dalam wilayah desa. Sehingga terkesan adanya intervensi dari pemerintah daerah di atasnya dalam pemilihan kepala desa atau daerah yang semacamnya.

*Kedua*, pengaturan desa dalam UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Ketentuan umum dalam undang-undang ini menegaskan yang dimaksud dengan desa atau daerah setingkat dengan itu adalah kesatuan masyarakat hukum<sup>106</sup> desan kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sebagaimana yang dijelaskan di dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945. Dalam pasal 4 ayat (2) UU No. 18 Tahun 1965 menyebutkan “*Sesuatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat desa, dengan mengingat kehidupan masyarakat dan kemajuan perkembangan sosial ekonominya serta dengan memperhatikan*

---

<sup>106</sup> Penjelasan mengenai masyarakat hukum telah dijelaskan di dalam sub bab yang sama salahsatunya yang memberikan penjelasan adalah Bagir Manan.

*peraturan- peraturan hukum adat dan susunan asli yang masih hidup dan berlaku, dapat dibentuk menjadi daerah tingkat III.”* Dalam penjelasan pasal ini tidak harus ditafsirkan, bahwa daerah tingkat III baru akan dibentuk, apabila perkembangan sosial ekonomi suatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa sudah mencapai tingkat taraf tertentu, sehingga sebelum taraf itu dicapai tidak akan dibentuk daerah tingkat III, melainkan maksudnya ialah hal- hal itu diperhatikan untuk menentukan apakah suatu atau beberapa desa dan daerah yang setingkat dengan desa dibentuk menjadi daerah tingkat III.

*Ketiga, Pemerintahan desa menurut UU No. 19 Tahun 1965 Tentang Desa praja. Dalam pasal 3 UU No. 19 Tahun 1965 menegaskan bahwa Desapraja adalah badan hukum. Artinya setiap tindakan yang dilakukan oleh Desapraja dapat dinilai wewenangnya.<sup>107</sup> Sehingga Desapraja bisa menghadap di muka pengadilan dengan diwakili oleh Kepala Desapraja. Sedangkan makna mengenai Desa dalam undang- undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas- batas daerahnya, berhal mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri.<sup>108</sup> Jika diruntut , UU ini lahir pasca adanya dektrit Presiden tahun 1959 sehingga spirit yang diusung oleh UU ini adalah terciptanya manifestasi*

---

<sup>107</sup> Secara teoritik dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan legaliteitdbeginsel atau het beginsel van wetmatigheid van bestuur, berdasarkan prinsip tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang- undangan. Dalam Ridwan HR, , *Op.Cit*, hlm 91

<sup>108</sup> Pasal 1 UU No. 19 Tahun 1965.

dari demokrasi terpimpin. Hal ini ditunjukkan dengan adanya beberapa indikator diantaranya: Pertama, UU ini adalah bentuk penjabaran dari Pasal 18 UUD 1945. Ini berarti bahwa kesatuan masyarakat hukum harus mendapat tempat dalam rangka Pemerintahan Daerah. oleh karena kesatuan- kesatuan masyarakat hukum itu mempunyai pula hak mengurus rumah tangganya sendiri sebagai konsekuensi kesejarahan yang tumbuh berkembang, padahal di bawah daerah tingkat II hanya ada daerah administrasi belaka, maka dengan demikian posisi masyarakat hukum tersebut secara langsung dapat ditingkatkan menjadi daerah tingkat III, sehingga pada akhirnya daerah tingkat III inilah yang menggantikan masyarakat- masyarakat hukum yang ada sesuai dengan pedoman pelaksanaan Ketetapan MPRS No./MPRS/1960 Tentang Garis- Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1966. Kedua, dalam pasal 8 UU No. 19 Tahun 1965 disebutkan secara tegas bahwa "*Kepala Desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumah-tangga Desapraja dan sebagai alat Pemerintah pusat.*" Karena sifatnya sebagai alat Pemerintah pusat sudah dapat dipastikan beberapa intervensi yang dilakukan oleh Pemerintah pusat dapat dilakukan mengenai Kepala Desapraja. Ketiga, tidak adanya sistem pengawasan yang dilakukan oleh Badan Musyawarah Desapraja kepada Pemerintah Desapraja. Dengan demikian lengkap sudah bahwa Badan Musywarah Desapraja hanya sebagai pelengkap saja, ibarat kata hidup segan mati pun tak mau.

*Keempat*, pemerintahan desa dalam UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 Tentang Desa, dalam undang – undang ini secara eksplisit memang tidak mengatur mengenai pemerintahan desa hanya pasal 88 dalam undang – undang ini menyebutkan pengaturan tentang Pemerintahan Desa ditetapkan dalam undang- undang. Sebagai implikasi dari adanya ketentuan pasal 88 ini maka setelahnya lahir UU No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Undang- undang ini dapat dikatakan sebagai pengaturan pertama mengenai pemerintahan desa yang diatur secara tersendiri. Dari undang – undang ini Pemerintah bersama dengan DPR mencoba merekonstruksi maka desa, sehingga bermakna bahwa “*Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.*”<sup>109</sup> Dalam pemaknaan norma ini terkandung bahwa desa berada di bawah camat yang merupakan representasi dari Pemerintah Daerah. Kaitanya dengan ini, Pimpinan Pemerintahan Desa pun memiliki hubungan pertanggungjawaban dengan pejabat yang berwenang mengangkat melalui camat.<sup>110</sup> Dalam undang – undang ini mengarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintah desa dengan corak nasional

---

<sup>109</sup> Lihat pasal 1 huruf (a) UU No.5 Tahun 1979 Tentang Desa.

<sup>110</sup> Lihat Pasal 10 UU No. 5 Tahun 1979

yang diharapkan mampu mewujudkan visi Demokrasi Pancasila secara nyata dengan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam wadah yang disebut Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Oleh karenanya di dalam undang- undang ini tidak mengakui adanya nagari, huta, sosor, marga, binua, lembang, parangiu dan lain- lain yang umumnya berada di luar pulau jawa.

*Kelima*, paca tumbangnya orde baru digantikan dengan reformasi keberadaan pemerintahan desa diatur dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Spirit yang diusung dalam undang- undang ini adalah menegaskan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa (atau dengan nama lain) sebagai self government community yang termanifestasi dalam frasa Istimewa dalam pasal 18 UUD 1945. Pemaknaan ini jelas berbeda dengan undang- undang sebelumnya (UU No. 5 Tahun 1979) yang menempatkan desa unit pemerintahan paling rendah di bawah camat. Dalam undang- undang ini dijelaskan mengenai definisi pemerintahan desa yaitu: “Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan berada di daerah kabupaten. Dengan adanya payung hukum ini kini desa dapat membuat regulasi desa sendiri untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal- usul desa. Selain itu desa juga berhak mengelola aset desa melalui peraturan desa. Selain itu pemerintahan

desa dalam UU No. 22 Tahun 1999 didukung dengan Badan Perwakilan Desa. Istilah penyebutan ini dapat disesuaikan dengan kondisi masing- masing masyarakat. Anggota BPD ini dipilih oleh rakyat dari dan oleh penduduk yang memenuhi persyaratan.<sup>111</sup> Fungsi dari BPD tersebut sebagai pengawas jalannya pemerintahan desa selain itu BPD dan Kepala Desa dapat membentuk suatu peraturan perundang- undangan tanpa melalui persetujuan dari Bupati/Wali Kota akan tetapi wajib disampaikan selambat- lambatya dua minggu setelah ditetapkan dengan tembusan kepada Camat. Pelaksanaan Peraturan Desa (Perdes) ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.<sup>112</sup> Undang –undang ini merupakan langkah progresif yang diambil oleh DPR beserta presiden, namun yang menjadi catatan adalah sedikitnya pasal- pasal yang mengatur mengenai pemerintahan desa yang berimplikasi pada sempitnya kewenangan pemerintahan desa.

*Keenam*, pengaturan desa di dalam UU No. 32 Tahun 2004, dalam pengaturan undang- undang ini posisi mengenai pemerintahan desa tidak mengalami perubahan secara substansial , hanya terjadi perubahan – perubahan yang bersifat teknis saja diantaranya:<sup>113</sup>

1. Desa dirumuskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas- batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan

---

<sup>111</sup> Lihat Pasal 105 UU No. 22 Tahun 1999

<sup>112</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa, Op.Cit*, hlm 181

<sup>113</sup> Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan.....* , Op. Cit, hlm 146-147

mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan NKRI

2. Desa yang semula ditentukan hanya ada di daerah kabupaten, kemudian juga bias ada di wilayah perkotaan.
3. Badan Perwakilan Desa diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa.
4. Desa boleh membuat lembaga yang bias memberikan keuntungan material/ financial yang merupakan badan usaha milik desa.
5. Masa jabarab kepala desa dan bdan perwakilan desa yang semula sama- sama lima tahun diubah menjadi enam tahun.

Dalam pasal 1 angka (12) menegaskan mengenai definisi desa yaitu . kesatuan masyarakat hokum yang memiliki batas batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal- usul dan adat istiadat setempat diakui dan dihormati dalam system pemerintahan NKRI. Ketentuan pasal ini berupaya melokalisir desa sebagai subyek hukum yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintahan seperti halnya dengan pemerintah daerah. Sebagai catatan, Negara hanya mengakui keberadaan desa, tetapi tidak membagi kekuasaan pemerintahan kepada desa. Desa hanya diakui kesatuan masyarakat hokum berdasarkan asal- usul dan adat istiadat

(*self governing community*) bukan disiapkan sebagai entitas otonom sebagai *local self government*.

Ketujuh, pemerintahan desa di dalam UU No. 6 Tahun 2014. Undang undang ini disusun guna melakukan revisi terhadap beberapa pasal yang mengatur mengenai Pemerintahan Desa di dalam undang- undang sebelumnya (UU No. 32 Tahun 2004). Melalui undang- undang ini (UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Desa), Negara berusaha untuk melindungi dan memberdayakan desa 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. Berdasarkan nomenklatur desa undang undang ini berbeda dengan undang- undang yang ada pada sebelumnya, hal ini dapat dilihat dari pasal 1 UU No. 6 Tahun 2014 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 mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hal asal- usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bila dibandingkan dengan undang- undang yang sebelumnya yang mengatur mengenai pemerintahan desa, spirit untuk menjadikan desa sebagai *self government*. Oleh karenanya dengan adanya

payung hukum di dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, pemerintah desa memiliki legitimasi yang kuat dan juga tentunya berdampak bagi susunan masyarakat adat, desa adat, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diakui dan dihormati hak dan asal usul kedaerahan.

Dengan adanya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, desa memiliki kewenangan yang berbeda dengan undang- undang sebelumnya. Kewenangan tersebut meliputi: bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal- usul, dan adat istiadat desa. Selain itu untuk menunjang hubungan dengan pemerintahan yang ada diatas Pemerintah desa yaitu melakukan kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, baik itu Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.<sup>114</sup>

#### **D. Keuangan Desa**

Dalam rangka menjalankan pemerintahan pastilah membutuhkan pendanaan hal ini sebai konsekuensi dari pelayanan publik<sup>115</sup> yang dilakukan oleh pemerintah di sektor manapun. Sebagai *self government* tentunya

---

<sup>114</sup> Lihat pasal 18- 19 Undang- Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

<sup>115</sup> Sebagai konsekuensi atas pelayanan publik tentunya juga harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa adanya pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna,hal ini telah dijelaskan di dalam sub bab sebelumnya mengai hubungan keuangan antara pusat dan daerah.

pemerintah desa memerlukan sebuah dana. Undang- undang No. 6 Tahun 2014 (UU Desa) membawa kesempatan bagi setiap desa untuk terus berinovasi dan maju. Kesempatan ini menjadikan desa lebih sejahtera dan semakin terbuka melalui berbagai alokasi dana yang diperuntukkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Dalam pasal 72 UU No. 6 Tahun 2014 menyebutkan terkait dengan sumber 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. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota; f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan g. lain-lain pendapatan Desa yang sah. (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 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. (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.<sup>116</sup>*

Dalam rangka pengalokasian Dana Desa tersebut dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis.<sup>117</sup> Hal ini lah yang kemudian membuat Dana Desa berbeda beda dari segi jumlah yang ditransfer oleh pemerintah kepada Pemerintah Daerah baik Kabupaten maupun Kota. Semakin miskin dan daerah sebuah desa tersebut semakin sulit secara geografis maka Dana Desa yang ditransfer pun bisa semakin banyak. Hal ini

---

<sup>116</sup> Panja alokasi dana desa tersebut terdapat beberapa alternative yakni: Alternatif 1, sebagaimana draft awal, *besaran alokasi anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. ditentukan setiap tahun sesuai dengan kemampuan keuangan negara yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.* Alternatif ke-2, *besaran alokasi anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. ditentukan 5% dari anggaran pendapatan dan belanja negara.* Alternatif ke-3 *besaran alokasi anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. ditentukan 15% dari anggaran pendapatan dan belanja negara setelah dikurangi dana perimbangan subsidi belanja pegawai dan anggaran mengikat lainnya.* Alternatif ke-4, *besaran alokasi anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. ditentukan 10% on top dari Dana transfer daerah.*

<sup>117</sup> Lihat pasal 5 PP No 60 tahun 2014

meupakan suatu langkah yang progresif dilakukan oleh pemerintah karena tidak setiap daerah memiliki potensi yang berbeda beda, maka dari segi penganggaran pun juga berbeda. Dengan adanya ketentuan pengaturan mengenai Dana Desa beserta tata cara pengalokasiannya maka posisi Dana Desa sangat strategis dalam rangka pembangunan, pemberdayaan pemerintah dan masyarakat desa. Hal ini ditunjukkan dengan adanya data yang berasal dari Kementrian Keuanagan Republik Indonesia yang mencatat realisasi Dana Desa sepanjang tahun 2015 dan 2016 sejak diundangkannya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

**a. Pengelolaan Dana Desa**

Salah satu implikasi dari disahkannya UU No. 6 Tahun 2014 adalah adanya Dana Desa. Dana Desa sebagaimana yang dijelaskan di dalam pasal 72 huruf (b) mengenai sumber keuangan desa diantaranya adalah berasal dari alokasi Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Inilah yang kemudian menjadikan adanya Dana Desa yang bersumber dari APBN.<sup>118</sup>

Mekanisme pencairan Dana Desa ini APBN yang ada didalam Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ditransfer malalui Rekening Umum Kas Daerah (RKUD) selanjutnya akan langsung ditransfer ke Rekening Kas Desa. Dalam pelaksanaanya pengalokasian Dana Desa akan dihitung dengan

---

<sup>118</sup> Dana Desa ini diatur di dalam PP No. 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN kemudian dirubah dengan PP No. 22 Tahun 2015 dan diubah dengan PP No 8 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua PP No.60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber Dari APBN.

memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah dan tingkat kesulitan geografis yang terletak di desa tersebut.<sup>119</sup> Dengan adanya ketentuan tersebut dapat dipastikan setiap desa berbeda- beda akan tetapi di dalam prinsip pengalokasian Dana Desa memiliki tujuan yang sama yakni digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.

Dalam mekanisme pencairan Dana Desa tersebut dilakukan secara bertahap. Tahap pertama dilakukan pada bulan April dengan ketentuan 40% (empat puluh persen). Tahap kedua dilaksanakan pada bulan Agustus sebesar 40% dan yang terakhir di Bulan November dengan besaran dana sebanyak 20%. Supaya lebih mudah memahami mengenai mekanisme penyaluran Dana Desa dapat dilihat dengan tabel berikut;<sup>120</sup>

**Tabel Mekanisme Penyaluran Dana Desa**

Kementerian Keuangan Negara (Rekening Kas Umum Negara ) Rp 20 Trilyun	Tahapan: Pertama- 40% April Kedua- 40% Agustus Ketiga 20% November
Pemerintah Kabupaten/Kota (Rekening Kas Umum Daerah) 508 Kabupaten/kota	Persyaratan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• RKUN ditransfer ke RKUD dengan syarat adanya peraturan bupati/walikota tentang tata cara dan adanya pengesahan APBD</li> <li>• Desa mendapat pencairan setelah memiliki Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan</li> </ul>

<sup>119</sup> Lihat pasal 11 PP No 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas PP No 60 tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Berasal Dari APBN.

<sup>120</sup> Republika 15 Januari 2015, dikutip oleh Nimatul Huda, *op.cit*, hlm 232

	Rencana Kerja Pemerintah Desa
Desa/Kas Desa 74.000 Desa Rata –rata per Desa Rp 240s/d 270 Juta	Formula menghitung DD <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jumlah Penduduk desa</li> <li>• Luas wilayah desa</li> <li>• Angka kemiskinan desa</li> <li>• Tingkat kesulitan geografis desa</li> <li>• Penggunaan Pembangunan, Pemerintahan, pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan</li> <li>• Prioritas untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat</li> </ul>

*Sumber Harian Republika*

Karena Dana Desa bersumber dari keuangan negara maka secara tidak langsung dalam pengelolaan Dana Desa tersebut ikut tunduk terhadap asas-asas hukum sebagaimana yang ditentukan oleh Undang Undang yakni<sup>121</sup>

- f. Asas akuntabilitas yang berorientasi pada hasil adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- g. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara.

---

<sup>121</sup> Lihat Penjelasan UU No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, dikutip oleh Muhammad Djafar Saidi, Eka Merdekawati Djafar, Hukum Keuangan Negara Teori Dan Praktik, (Jakarta: Rajawali Press, 2017) hlm 18

- h. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- i. Asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara adalah asas membuka diri terhadap masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar jujur, tidak diskriminatif tentang persoalan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- j. Asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas mandiri adalah asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan dengan tidak dipengaruhi oleh siapapun.

Cukup berat jika Dana Desa diterapkan asas sebagaimana pengelolaan keuangan negara, akan tetapi setidaknya dalam rangka mencapai tujuan ini masyarakat beserta pemerintah desa diharapkan mampu melakukan pengelolaan Dana Desa tersebut dengan alokasi anggaran yang lebih akuntabilitas. Maka dalam pelaksanaannya pemerintah daerah turut serta di dalam pengelolaan Dana Desa sekalipun dana tersebut hanya mampir di Rekening Kas Umum Daerah. Dalam upaya pembangunan desa daerah pun juga turut andil di dalam pengalokasian Dana Desa sebagai pendapatan desa.

Pemerintah Kabupaten/Kota mengalokasikan kepada desa paling sedikit 10%(sepuluh perseratus) dari realisasi penerimaan hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota.

**a. Pertanggungjawaban dan pengawasan Dana Desa**

Kaitannya dengan pertanggungjawaban Dana Desa kepala desa bertanggung jawab untuk menyampaikan realisasi penggunaan Dana Desa kepada bupati/walikota. Kemudian Bupati/ Walikota menyampaikan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa kepada Menteri dengan tembusan kepada gubernur.<sup>122</sup> Kementrian yang berwenang menerima laporan realisasi Dana Desa adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Adanya alur pertanggung jawaban dari desa hingga pusat ini didasari bahwa sistem keuangan desa merupakan hierarki struktur keuangan sentral dari pemerintah di atasnya.Kabupaten/Kota, Provinsi, bahkan Pemerintah pusat mempunyai andil besar dalam pengalokasian sumber keuangan desa ini.<sup>123</sup>

Sedangkan di dalam hal pengawasan Dana Desa setidaknya ada beberapa argumentasi yang dapat disandingkan dengan aspek yuridis pengawasan mengai Dana Desa. Dana Desa adalah bagian dari keuangan

---

<sup>122</sup> Lihat Pasal 24 PP No 8 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua PP No 60 Tahun 2014 Tentand Dana Desa Yang Bersumber dari APBN

<sup>123</sup> Sumbu, Telly (2010) *Hubungan PemerintahPusat dengan Pemerintah Daerah dalam Ke r a n g k a P e n g e l o l a a n Keuangan Negara dan Daerah*, Jurnal Hukum No. 4 Vol. 17 Oktober.

negara artinya dalam pengawasannya dibutuhkan sistem yang memadai di dalam mengawal keuangan negara tersebut. dalam hal pengawasan keuangan negara terdapat unsur- unsur yang dapat dijadikan sebagai barometer dalam melakukan pengawasan terhadap Dana Desa. Diantaranya;<sup>124</sup>

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas.
- b. Adanya suatu perencanaan yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang diawasi
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses terhadap kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut
- d. Tindakan pengawasan berakhir saat evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

---

<sup>124</sup> W Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo,2014) hlm 225.

Kategori tersebut merupakan barometer yang dilakukan ketika Dana Desa dimasukkan ke dalam alokasi Dana Desa yang diperuntukkan dengan beragam program sebagaimana garis besar program program yang telah ditentukan secara yuridis menurut peraturan perundang- undangan yang berlaku. Pengawasan Dana Desa ini dapat ditempuh dengan beberapa jalur salah satunya dengan pengawasan secara internal kelembagaan (*internal control*) dan pengawasan secara eksternal (*external control*).<sup>125</sup> Pertama pengawasan secara internal kelembagaan, pengawasan ini dilakukan oleh suatu lembaga/badan/organ yang secara structural masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah, missal: pengawasan Dana Desa yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahan seperti pengawasan yang dilakukan oleh Bupati/ Walikota kepada Kepala Desa dalam pelaksanaan program yang anggrannya berasal dari Dana Desa.

*Kedua* pengawasan eksternal, pengawasan ini dilakukan oleh badan/organ yang dilakukan di luar pemerintah dalam artian lembaga eksekutif. Dalam hal ini yang paling dekat dengan kepala desa adalah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislatif yang duduk di wilayah pemerintahan Desa sebagai implementasi dari perwakilan masyarakat desa. Selain itu kaitannya dengan Dana Desa masyarakat desa juga dapat langsung mengawasi dari pengelolaan alokasi Dana Desa tersebut. Badan

---

<sup>125</sup> W. Riawan Tjandra, *op cit.*, hlm 226

Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) sebagai lembaga audit keuangan negara juga dapat mengawasi aliran Dana Desa ini karena Dana Desa adalah bagian dari keuangan negara.

Berlakunya UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa merupakan lompatan yang sangat progresif di bidang otonomi desa. Pengakuan yang bisa dianggap setengah- setengah oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah desa kini semakin menjadi utuh pengakuan sepenuhnya bahwa desa adalah otonomi asli dari bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pengakuan itu tidak cukup dengan diberikannya UU yang membahas khusus tentang Desa, akan tetapi diberikannya Dana Desa merupakan sebuah bentuk nyata bahwa pembuat Undang- Undang dan pemerintah ingin desa bisa lebih berkembang dan maju. Dengan adanya Dana Desa secara otomatis merubah wajah Pemerintahan Desa menjadi basis otonomi yang kuat. Regulasi mengenai pengalokasian Dana Desa pun dibuat dengan sedemikian rapinya sehingga benar benar mencerminkan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang peduli akan wilayah- wilayahnya.

### **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.<sup>126</sup>

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.<sup>127</sup> 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

---

<sup>126</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusamedia, 2014) hlm 2

<sup>127</sup> 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.<sup>128</sup>

Pendapat Soepomo dalam pidato ini kemudian diabadikan di dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) dalam penjelasannya menyatakan bahwa dalam teritorir 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

---

<sup>128</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press, 2015) hlm 1-

dianggap sebagai daerah bersifat istimewa.<sup>129</sup> 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 Kestuan Republik Indonesia, yang diatur di dalam undang- undang.”<sup>130</sup> 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

---

<sup>129</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999) hlm 158.

<sup>130</sup> 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.<sup>131</sup> 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

---

<sup>131</sup> 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.<sup>132</sup> 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.<sup>133</sup>

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

---

<sup>132</sup> 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

<sup>133</sup> 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.<sup>134</sup> 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.<sup>135</sup> 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.

---

<sup>134</sup> Binarto, *Interaksi Desa-Kota*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1989), hlm 11

<sup>135</sup> 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.<sup>136</sup> 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.<sup>137</sup> 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.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> SF Marbun, *Hukum Administrasi I*, (Yogyakarta, FH UII Pres, 2018) hlm 88 dan 96.

<sup>137</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011) hlm 105.

<sup>138</sup> 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.<sup>139</sup>

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.<sup>140</sup> 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.<sup>141</sup> 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.<sup>142</sup> Dari sekian kewenangan yang dimiliki oleh

---

<sup>139</sup> Ridwan, Hukum Administrasi Negara, Op. Cit, hlm 109.

<sup>140</sup> Pasal 18 UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa.

<sup>141</sup> Lihat Pasal 19 UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>142</sup> 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.<sup>143</sup>

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

---

<sup>143</sup> 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.<sup>144</sup>

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.<sup>145</sup> 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 secara tegas di dalam batang tubuh UU No. 22 tahun

---

<sup>144</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Op.Cit.

<sup>145</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta:FH UII Press, 2014),hlm 368

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: <sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> 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 megelolanya 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 lainnnya) 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: <sup>147</sup>

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

---

<sup>147</sup> 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:<sup>148</sup>

- 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;

---

<sup>148</sup> 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: <sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> 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.<sup>150</sup> 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:<sup>151</sup>

- 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

---

<sup>150</sup> Lihat pasal 26 ayat (2) huruf b UU No. 6 Tahun 2014

<sup>151</sup> 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.<sup>152</sup> 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:<sup>153</sup>

- 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.

---

<sup>152</sup> Lihat pasal 62 PP No 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan PP No 43 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang- Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>153</sup> 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:<sup>154</sup> 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.<sup>155</sup> Berkaitan dengan adanya Badan Musyawarah Desa yang

---

<sup>154</sup> Lihat Pasal 55 UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

<sup>155</sup> 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.<sup>156</sup> 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

---

<sup>156</sup> 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:<sup>157</sup>

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

---

<sup>157</sup> 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).<sup>158</sup> 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:<sup>159</sup>

- 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

---

<sup>158</sup> Lihat Pasal 1 ayat 14 Permendagri No 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa

<sup>159</sup> 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.<sup>160</sup> 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.

---

<sup>160</sup> 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 74.957<sup>161</sup>, 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

---

<sup>161</sup> 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 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.<sup>162</sup> Selain itu, bupati/ walikota memiliki kewenangan dalam menyusun dan menetapkan IKG Desa berdasarkan faktor-faktor sebagaimana yang dimaksud.<sup>163</sup> 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 afirmasi<sup>164</sup> karena tidak

---

<sup>162</sup> Lihat Penjelasan Tata Cara Penyusunan Indeks Kesulitan Geografis dalam Lampiran Peraturan Menteri Keuangan No 49 Tahun 2016

<sup>163</sup> 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

<sup>164</sup> 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.<sup>165</sup> 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).<sup>166</sup> 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).

---

<sup>165</sup> 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.

<sup>166</sup> 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:<sup>167</sup>

- 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

---

<sup>167</sup> 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.<sup>168</sup>

### **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

---

<sup>168</sup> Penjelasan Umum PermenDPDPTT No 16 Tahun 2018 Tentang Perioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019

dikenal dengan Dana Desa.<sup>169</sup> 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.<sup>170</sup>

Penggunaan Dana Desa dikelola melalui mekanisme pembangunan partisipatif dengan menempatkan masyarakat desa sebagai subyek pembangunan.<sup>171</sup> Penetapan prioritas penggunaan Dana Desa merupakan bagian kewenangan dari desa.<sup>172</sup> 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.

---

<sup>169</sup> 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.

<sup>170</sup> Pasal 4 PermenDPDPTT No 16 Tahun 2018 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019

<sup>171</sup> Penjelasan Umum PermenDPDPTT No 16 Tahun 2018 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019.

<sup>172</sup> Penjelasan Umum PermenDPDPTT No 16 Tahun 2018 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019

Perlunya keterlibatan masyarakat dalam menentukan kebijakan/ program antara lain sebagai berikut:<sup>173</sup>

- 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. Mendemokrasiikan pengambilan keputusan, kaitanya dengan hubungan partisipasi masyarakat desa, dalam sistem keterwakilan masyarakat desa mempercayakan pendapatnya kepada Badan Permusyawaratan

---

<sup>173</sup> 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:<sup>174</sup>

- 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:<sup>175</sup>

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

---

<sup>174</sup> W Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014) hlm 69

<sup>175</sup> 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.<sup>176</sup> 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;

---

<sup>176</sup> 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

**BAB IV**  
**IMPLEMENTASI PENGELOLAAN, PENGAWASAN**  
**DAN PERTANGGUNG JAWABAN DANA DESA**  
**DI KECAMATAN KASIHAN**  
**KABUPATEN BANTUL**

**A. Penyaluran Dana Desa Di Kabupaten Bantul**

Berlakunya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa diberikan kesempatan yang sebesar- besarnya untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya secara mandiri. Selain itu undang- undang ini mengamanahkan kepada pemerintahan desa agar dapat melakukan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa. Melalui UU No. 6 Tahun 2014 ini pula desa diberikan kewenangan penuh dalam mengelola sumber daya alam yang dimiliki termasuk di dalamnya pengelolaan keuangan dan kekayaan milik desa.<sup>177</sup> Dengan diberikannya kewenangan yang begitu luas terhadap pemerintahan desa, maka secara tidak langsung memiliki implikasi terhadap tanggungjawab yang diemban oleh pemerintah desa. Oleh karenanya dalam penyelenggaraan

---

<sup>177</sup> Kawasan Perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumberdaya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Dalam pasal 26 ayat (4) huruf (o) UU No. 6 Tahun 2014 menjelaskan tentang tugas dari kepala desa dan perangkatnya yaitu mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

pemerintahan desa harus menerapkan prinsip akuntabilitas dan keterbukaan informasi publik yang luas sehingga dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagaimana ketentuan peraturan perundang- undangan.

Sebagaimana yang dijelaskan di dalam sub bab sebelumnya bahwa dalam menjalankan pemerintahan baik itu daerah maupun pemerintahan desa yang masing- masing memiliki otonomi, maka unsur keuangan adalah suatu hal yang penting dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan dan juga otonomi. Dalam pasal 40 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menegaskan bahwa pendanaan dalam penyelenggaraan pemerintahan pada daerah berasal dari bantuan pengembangan daerah persiapan yang bersumber dari APBN, bagian pendapatan dari pendapatan asli daerah induk yang berasal dari daerah persiapan, penerimaan bagian dana perimbangan daerah induk dan sumber pendapatan lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.<sup>178</sup> Jika dikaitkan dengan otonomi desa maka hal ini cukup menarik. Pasal 71 UU No. 6 Tahun 2014 telah memberikan ketentuan mengenai apa yang dimaksud dengan keuangan desa. Keuangan desa yang dimaksud di dalam undang- undang ini adalah semua

---

<sup>178</sup> Pasal 40 UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah daerah ini menjelaskan mengenai urgensi pendanaan di dalam suatu pemerintahan, tanpa adanya pendanaan yang mapan penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat berjalan dengan baik. Sebagai konsekuensinya adalah macetnya pembangunan baik itu secara SDM maupun yang bersifat non SDM .

hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa.<sup>179</sup> Hak dan kewajiban inilah yang kemudian menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan dan pengelolaan keuangan desa. Secara eksplisit akibat dari pasal tersebut muncul prinsip hak dan kewajiban dalam pengelolaan keuangan desa.

Dalam pasal 72 UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa menjelaskan mengenai sumber sumber pendapatan desa diantaranya meliputi: *Pertama*, Pendapatan Asli Desa (PADes) yang meliputi atas hasil usaha, hasil aset, swadaya, partisipasi, gotong royong dan lain- lain pendapatan desa yang sah<sup>180</sup>, *Kedua*, alokasi anggaran yang berasal dari Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)<sup>181</sup>. *Ketiga*, bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/ kota yang nominalnya paling sedikit 10% dari pajak dan retribusi daerah. *Keempat*, Alokasi Dana Desa (ADD) yang merupakan bagian dari dana perimbangan dengan nominal paling sedikit 10% dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/ kota dalam APBD setelah dikurangi dana alokasi khusus.<sup>182</sup> *Kelima*, bantuan keuangan dari APBD

---

<sup>179</sup> Pasal 71 Undang- Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>180</sup> Yang dimaksud dengan "Pendapatan Asli Desa adalah pendapatan yang berasal dari kewenangan Desa berdasarkan hak asal- usul dan kewenangan skala lokal Desa.

<sup>181</sup> Ketentuan ini kemudian dijelaskan di dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa (DD) yang Bersumber Dari APBN

<sup>182</sup> Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk membiayai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sedangkan Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah Dana yang berasal dari APBN

provinsi dan APBD kabupaten/ kota. *Keenam*, hibah dan sumbangan tak mengikat dari pihak ketiga. *Ketujuh*, lain- lain pendapatan desa yang sah. Dari ketentuan yang ada di dalam pasal 72 tersebut ada hal yang menarik yaitu terdapat di dalam ayat 1 huruf (b) yang menjelaskan pendapatan desa dapat bersumber dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sebelum disahkannya pasal 72 ini beserta dengan UU No.6 Tahun 2014 tentang desa, hal ini menjadi isu yang sangat sentral dalam arena kampanye pemilihan legislatif 2014 lalu. Pasalnya setiap calon anggota legislatif yang berasal dari partai politik (parpol) dan juga calon presiden maupun wakil presiden sama sama menawarkan program terkait pengalokasian dana untuk Pemerintah desa. Setiap desa akan dijanjikan mendapatkan bantuan sejumlah 1 miliar sampai 1,4 miliar pada setiap tahunnya. Tentu jumlah tersebut bukanlah jumlah yang sedikit mengingat jumlah desa yang ada di Indonesia mencapai 72.944 desa. Artinya dengan adanya jumlah desa yang begitu banyak dan juga kucuran dana yang ditawarkan begitu banyak, setidaknya tidaknya akan menghabiskan dana APBN sekitar Rp 73 triliun untuk desa. Dengan demikian, desa akan menjadi obyek pembangunan infrastruktur, tidak hanya itu saja dengan adanya Dana Desa pembangunan di sektor sumber daya manusia (SDM) melalui program

---

yang dialokasikan kepada Daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu. Lihat W Riawan Tjandra, Hukum Keuangan Negara, Op.cit, hlm 173-174

ketahanan masyarakat, pemberdayaan ekonomi dapat terwujud dengan mudah.

Menurut Direktur Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, ada dua tahap penyaluran Dana Desa sebelum diterima masing- masing desa. Anggaran mengenai Dana Desa akan ditransfer langsung Kemenkeu kepada pemerintah kabupaten/ kota. Kemudian bupati/ walikota membagi dana tersebut ke desa- desa. Mekanisme ini sebagaimana diatur di dalam PP No. 60 Tahun 2014, Dana Desa disalurkan oleh pemerintah kepada kabupaten/ kota. Penyaluran Dana Desa ini dilakukan dengan cara pemindah buku-an dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ke Rekening Kas Umum Daerah. Penyaluran Dana Desa dilakukan dari (RKUD) ke rekening desa setelah APBDesa ditetapkan.<sup>183</sup> Kaitanya dengan mekanisme penyaluran Dana Desa tersebut kabupaten/ kota harus memenuhi beberapa persyaratan penyaluran Dana Desa tersebut, diantaranya:<sup>184</sup>

- d. Peraturan daerah mengenai APBD Kabupaten/ kota Tahun berjalan;
- e. Peraturan bupati/ walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan rincian Dana Desa;

---

<sup>183</sup> Lihat pasal 15 PP No 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

<sup>184</sup> 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)

- f. 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:

- c. Peraturan Desa (Perdes) mengenai APBDesa Tahun anggaran berjalan;
- d. 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.

Obyek penelitian ini terdapat pada wilayah Kecamatan Kasihan yang terletak di Kabupaten Bantul. Kabupaten Bantul sendiri merupakan salah satu bagian dari kabupaten yang ada di dalam Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)

<sup>185</sup>. Artinya Bantul memiliki kedekatan historis dengan diakuinya DIY sebagai

---

<sup>185</sup> Tepat 31 Agustus 2012 berlaku UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Berlakunya UU No 13 Tahun 2012 sejatinya melengkapi kekurangan UU No. 3 Tahun 1950 jo UU No. 19 Tahun 1950 jo UU No. 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Secara jelas UU No. 13 Tahun 2012 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD NRI 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Lihat Ni'matul Huda,

daerah istimewa sebagai amanat pasal 18B UUD NRI 1945.<sup>186</sup> Kabupaten Bantul berdiri sejak 1831, dengan pola pemerintahan yang asli dan sederhana dengan menggunakan struktur administrasi kademangan di bawah pemerintah kabupaten. Pola kademangan yaitu pola administrasi bupati yang diurus oleh seorang demang. Keudukan demang dipilih oleh seorang patih. Tugas dari demang adalah mengurus penarikan pajak dan penyediaan tenaga kerja dalam menjalankan tugasnya para *demang* dibantu oleh beberapa *bekel*. *Bekel* ini diangkat oleh *demang*, yang mungkin mereka itu berasal dari kepala desa setempat. Kewajiban *demang* ialah menyerahkan hasil produksi pertanian daerah *kademangannya* kepada pemegang *patuh* dua kali setiap Tahun. Para petani yang ada di tanah *lungguh* yang menggarap tanah itu mendapat dua perlima bagian dari hasil panennya. Para *bekel* mendapat seperlima dan yang dua per lima diserahkan ke atas lewat *demang* dan *patih*, sampai ke kantor perbendaharaan kerajaan.<sup>187</sup> Namun seiring dengan perjalanan Negara Kesatuan Republik Indonesia wilayah dengan tradisi asli ini kemudian melebur dan berubah nama menjadi kabupaten, kemudian di bawah kabupaten

---

*Desentralisasi Asimetris, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusamedia, 2014) hlm 152-153

<sup>186</sup> Pada masa pendudukan Jepang, pemerintahan berdasarkan pada *Usamu Seirei* Nomor 13 sedangkan *stadsgemente ordonantie* dihapus. Kabupaten memiliki hak mengelola rumah tangga sendiri (otonom). Kemudian setelah kemerdekaan, pemerintahan ditangani oleh Komite Nasional Daerah untuk melaksanakan UU No. 1 tahun 1945. Tetapi di Yogyakarta dan Surakarta undang-undang tersebut tidak diberlakukan hingga dikeluarkannya UU Pokok Pemerintah daerah No. 22 tahun 1948, dan selanjutnya mengacu UU Nomor 15 tahun 1950 yang isinya tentang Pembentukan Pemerintahan Daerah Otonom di Seluruh Indonesia.

<sup>187</sup> Profil Kabupaten Bantul, (Bantul: Pemerintah Kabupaten Bantul, Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah BAPPEDA, 2015) hlm 67

terdapat kecamatan sebagai bagian dari wilayah dari daerah kabupaten kota yang dipimpin oleh camat<sup>188</sup> dan kemudian desa sebagai struktur pemerintahan di bawah kabupaten/ kota dengan otonominya. Luas wilayah Kabupaten Bantul adalah 506, 85 Km<sup>2</sup> dan terdiri dari 17 kecamatan yang dibagi menjadi 75 desa dan 933 pedukuhan. kecamatan tersebut yaitu:

**Tabel**  
**Jumlah Desa, Dusun dan Luas Kecamatan**

No	Kecamatan	Jumlah Desa	Jumlah Dusun	Luas (Km <sup>2</sup> )
1.	Srandakan	2	43	18,32
2.	Sanden	4	62	23,16
3.	Kretek	5	52	26,77
4.	Pundong	3	49	23,68
5.	Bambanglipuro	3	45	22,70
6.	Pandak	4	49	24,30
7.	Pajangan	3	55	33,25
8.	Bantul	5	50	21,95
9.	Jetis	4	64	24,47
10.	Imogiri	8	72	54,49
11.	Dlingo	6	58	55,87
12.	Banguntapan	8	57	28,48
13.	Pleret	5	47	22,97
14.	Piyungan	3	60	32,54
15.	Sewon	4	63	27,16
16.	Kasih	4	53	32,38
17.	Sedayu	4	54	34,36

*Sumber: Badan Pusat Statistik, Kabupaten Bantul 2015*

---

<sup>188</sup> Pasal 1 angka 24 UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penentuan dan penegasan wilayah menjadi hal yang urgen. Kabupaten Bantul berbatasan dengan Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta di sisi utara. Sisi barat Kabupaten Bantul berbatasan dengan Kabupaten Kulonprogo, sedangkan disisi timur berbatasan dengan Kabupaten Gunungkidul. Batas- batas ini kemudian ditegaskan di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) yaitu untuk batas wilayah Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul ditetapkan Permendagri No. 83 Tahun 2013. Sedangkan untuk batas wilayah Kabupaten Bantul dengan Kota Yogyakarta diatur di dalam Permendagri No.15 Tahun 2012. Untuk batas wilayah antara Kabupaten Bantul dengan Kabupaten Gunungkidul diatur dalam Permendagri No. 71 Tahun 2007, dan untuk batas antara Kabupaten Bantul dengan Kabupaten Kulonprogo diatur dengan Permendagri No. 70 Tahun 2007. Dari wilayah Kabupaten Bantul ini terdapat tiga kecamatan yang langsung berbatasan dengan Kota Yogyakarta yaitu Kecamatan Banguntapan, Kecamatan Sewon, dan Kecamatan Kasihan sebagai obyek penelitian.

Dengan adanya kondisi wilayah ini kemudian menjadikan formulasi perhitungan besaran Dana Desa yang diperoleh oleh tiap- tiap desa di Kabupaten Bantul. Dana Desa dialokasikan oleh Pemerintah untuk desa dengan perhitungan berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk angka kemiskinan, luas wilayah dan tingkat

kesulitan geografis.<sup>189</sup> 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, infrastruktur 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.<sup>190</sup> Selain itu, bupati/ walikota memiliki kewenangan dalam menyusun dan menetapkan IKG desa berdasarkan faktor-faktor sebagaimana yang dimaksud.<sup>191</sup> 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

---

<sup>189</sup> Lihat pasal 5 PP No 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN

<sup>190</sup> Lihat Penjelasan Tata Cara Penyusunan Indeks Kesulitan Geografis dalam Lampiran Peraturan Menteri Keuangan No 49 Tahun 2016

<sup>191</sup> 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

tidak mendapat alokasi dana afirmasi<sup>192</sup> karena tidak ada desa tertinggal dan sangat tertinggal.<sup>193</sup>

Setelah menetapkan IKG berdasarkan faktor faktor yang ditentukan di dalam peraturan perundang – undangan, dalam hal penyaluran Dana Desa dari RKUN (Rekening Kas Umum Negara) ke RKUD (Rekening Kas Umum Daerah ) dilakukan oleh Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Kementrian Keuangan Negara menerima:

- a. Peraturan daerah mengenai APBD kabupaten/ kota Tahun anggaran yang berjalan
- b. Peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan rincian Dana Desa setiap desa
- c. Laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa Tahun anggaran sebelumnya. Dari bupati/ walikota

Masuknya Dana Desa dalam pengelolaan Direktur Jenderal (Dirjen) perimbangan Keuangan Kementrian Keuangan RI dalam kerangka pembiayaan Pemerintah desa melalui Dana Desa, adalah sebuah konsekuensi dari adanya pengakuan dan penghormatan atas pemerintahan desa sebagai

---

<sup>192</sup> 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

<sup>193</sup> Lihat pasal 4Peraturan Bupati No 27 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pembagian Desa Dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2018.

pemerintah asli Republik Indonesia. Untuk 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).<sup>194</sup> 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 duaratus 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).

---

<sup>194</sup> 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.

Sedangkan untuk teknis penyaluran Dana Desa setiap desa diwajibkan memenuhi persyaratan- persyaratan sebagaimana yang telah diatur sebagai berikut:<sup>195</sup>

a. Penyaluran Tahap I,

1. lurah desa mengajukan permohonan penyaluran Dana Desa kepada Bupati c.q. Camat dengan dilampiri dengan surat permohonan lurah desa; fotocopi Peraturan Desa tentang APBDesa Tahun 2018; bukti pengeluaran kas (bend 26); Kwitansi dan nomor Rekening Kas Desa (RKD).
2. Berdasarkan permohonan dari lurah desa sebagaimana tersebut camat mengajukan permohonan secara tertulis penyaluran Dana Desa kepada Bupati c.q. Kepala Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bantul selaku pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD), dengan dilampiri: Lembar penelitian berkas pengajuan penyaluran Dana Desa, surat permohonan dari camat, surat permohonan lurah desa, fotocopi Peraturan Desa tentang APBDes. Tahun 2018 (atau sedang berjalan), bukti pengeluaran kas bendahara, kwitansi, dan fotocopi Rekening Kas Desa (RKD)

b. Penyaluran Tahap II

---

<sup>195</sup> Pasal 10 Peraturan Bupati Bantul No 27 Tahun 2018 Tentang Tata Cara pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Tahun Anggaran 2018

1. Lurah desa mengajukan permohonan penyaluran Dana Desa tahap II kepada Bupati c.q. Camat dengan dilampiri dengan surat permohonan Lurah Desa; bukti pengeluaran kas bendahara (Bend 26); Fotokopi Nomor Rekening Kas Desa (RKD); laporan penyerapan dan capaian output Dana Desa Tahun sebelumnya.
  2. Berdasarkan permohonan dari lurah desa, camat mengajukan penyaluran Dana Desa tahap II untuk desa yang bersangkutan kepada Bupati c.q. Kepala Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bantul selaku pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD), dengan dilampiri: Lembar penelitian berkas pengajuan penyaluran Dana Desa, surat permohonan dari camat, surat permohonan lurah desa, fotokopi Peraturan Desa Tentang APBDes. Tahun 2018 (atau sedang berjalan), bukti pengeluaran kas bendahara, kwitansi, dan fotokopi Rekening Kas Desa (RKD), Laporan penyerapan dan capaian output Dana Desa Tahun sebelumnya.
- c. Penyaluran Dana Desa Tahap III
1. Lurah desa mengajukan penyaluran tahap III kepada bupati c.q. camat dengan dilampiri: surat permohonan lurah desa; bukti pengeluaran Kas Bendahara (Bend 26); kwitansi; fotocopi nomor Rekening Kas Desa (RKD); dan laporan penyerapan

dan capaian out put Dana Desa sampai dengan tahap II paling kurang sebesar 75% (tujuh puluh lima perseratus) dan rata- rata capaian out put rata- rata 50% (lima puluh perseratus)

2. Berdasarkan permohonan dari lurah desa, camat mengajukan penyaluran Dana Desa tahap II untuk desa yang bersangkutan kepada Bupati c.q. Kepala Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bantul selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD), dengan dilampiri: Lembar penelitian berkas pengajuan Penyaluran Dana Desa, surat permohonan dari camat, surat permohonan lurah desa, fotokopi Peraturan Desa tentang APBDes. Tahun 2018 (atau sedang berjalan), bukti pengeluaran kas bendahara, kwitansi, dan fotokopi Rekening Kas Desa (RKD), Laporan penyerapan dan capaian out put Dana Desa Sampai dengan tahap II paling kurang sebesar 75% (tujuh puluh lima perseratus) dan rata- rata capaian out put rata- rata 50% (limapuluh perseratus)

Apabila persyaratan- persyaratan tersebut telah dipenuhi maka Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bantul melakukan transfer Dana Desa tahap I hingga tahap III langsung ke rekening desa (RKD). Jika diruntut pada Tahun sebelumnya penyaluran Dana Desa di Kabupaten Bantul ini tidak selalu disalurkan sebanyak tiga tahap, akan tetapi ada yang dilakukan

dua tahap sebagaimana dijelaskan di dalam pasal 5 Peraturan Bupati (Perbub) Bantul No.17 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pembagian dan Besaran Dana Desa Setiap Desa Tahun Anggaran 2017. Dalam Perbub ini secara substansi sama dengan Perbub yang diterbitkan oleh Bupati Bantul pada Tahun 2018, hanya dalam tahap ke II, Perbub No 17 Tahun 2017 mempersyaratkan Dana Desa telah digunakan sebanyak 50% dari penggunaan Dana Desa tersebut. Artinya berdsarkan Perbub No 17 Tahun 2017 ini Dana Desa dapat disalurkan/ dicairkan, apabila Pemerintah desa telah menghabiskan serapan dana dari besaran Dana Desa yang disalurkan pada tahap I. Pada Tahun anggaran 2016 pun juga sama dengan yang dilakukan di Tahun 2017. Dana Desa dicairkan oleh Pemerintah daerah Kabupaten Bantul melalui dua tahapan.<sup>196</sup>

## **B. Penggunaan Dana Desa**

Pada hakikatnya Dana Desa merupakan dana yang bersumber dari APBN, sejalan dengan hal tersebut Dana Desa ini digunakan untuk pembangunan wilayah pedesaan dalam Renca Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, maka penggunaan Dana Desa perlu diarahkan untuk mendukung pengentasan desa tertinggal demi terwujudnya kemandirian desa. Pada dasarnya penggunaan Dana Desa merupakan hak

---

<sup>196</sup> Pasal 6 Perbub Bantul No. 29 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Bupati Bantul Nomor 103 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pembagian Dan Penetapan Rincian dana Desa Setiap Desa Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2016.

Pemerintah desa sesuai dengan prioritas dan kebutuhan masyarakat desa setempat dengan mengedepankan prinsip keadilan. Akan tetapi dalam rangka melakukan pengawalan dan upaya memastikan sasaran pembangunan desa Pemerintah menetapkan prioritas penggunaan Dana Desa setiap Tahunnya. Maka dari pada itu seseuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku pengaturan penggunaan Dana Desa ini bertujuan untuk:<sup>197</sup>

- a. Memberikan acuan bagi Pemerintah pusat dalam pemantauan dan evaluasi penggunaan Dana Desa;
- b. Memberikan acuan bagi Pemerintah daerah Provinsi dalam memfasilitasi penggunaan Dana Desa melalui pendampingan masyarakat desa;
- c. Memberikan acuan bagi Pemerintah daerah Kabupaten/ Kota dalam membina dan memfasilitasi penggunaan Dana Desa;
- d. Memberikan acuan bagi desa dalam menyelenggarakan kewenangan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa yang dibiayai Dana Desa.

Dari tujuan pengaturan mengenai Dana Desa tersebut tidak lepas dari adanya prinsip pengaturan, prinsip inilah yang nantinya akan menjamin adanya pembagian dan pemerataan pembangunan bagi Pemerintah desa.

---

<sup>197</sup> Pasal 2 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi No. 16 Tahun 2018 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019

Prinsip- prinsip dalam penggunaan Dana Desa<sup>198</sup>, pertama; Keadilan mengutamakan hak kepentingan seluruh warga desa tanpa membedakan, kedua; Mendahulukan kepentingan desa yang lebih mendesak, lebih dibutuhkan dan berhubungan langsung dengan kepentingan sebagian besar masyarakat desa, ketiga; Kewenangan desa mengutamakan prakarsa dan kreatifitas masyarakat, keempat; Mengutamakan pelaksanaan secara mandiri dengan pendayagunaan sumber daya alam desa, mengutamakan tenaga, pikiran dan keterampilan warga desa dan kearifan lokal, kelima; tipologi desa dengan mempertimbangkan keadaan dan kenyataan karakteristik geografis, sosiologis, antropologis, ekonomi, dan ekologi desa yang khas, serta perubahan atau perkembangan dan kemajuan desa.

Berdasarkan peraturan perundang- undangan, Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan di bidang pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Prioritas penggunaan Dana Desa dapat digunakan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan prioritas yang bersifat lintas bidang. Prioritas penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud dapat memberikan manfaat sebesar besarnya bagi masyarakat desa berupa peningkatan kualitas hidup, peningkatan

---

<sup>198</sup> Buku Pintar Dana Desa, (Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2017) hlm 43

kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan serta peningkatan pelayanan publik di tingkat desa.<sup>199</sup>

Untuk penggunaan Dana Desa selain yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan, Pemerintah daerah Kabupaten Bantul memberikan kelonggaran bagi setiap desa untuk menggunakan Dana Desa di luar dari ketentuan yang telah diatur asalkan Pemerintah desa tersebut telah mendapatkan persetujuan dari bupati.<sup>200</sup> Selain itu pelaksanaan kegiatan sebagaimana yang dibiayai oleh Dana Desa dilaksanakan dengan mengutamakan penyerapan tenaga kerja dari masyarakat desa setempat.

### **C. Implementasi Pengelolaan, Pengawasan, dan Peratnggungjawaban Dana Desa Di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul**

Kecamatan Kasihan adalah salah satu wilayah kecamatan yang berbatasan langsung dengan wilayah Kecamatan Ngampilan Kota Yogyakarta di bagian utara tepatnya di Desa Ngestiharjo. Jarak Ibukota Kecamatan ke Pusat Pemerintahan (Ibukota) Kabupaten Bantul adalah 9 Km. Kecamatan Kasihan beriklim seperti layaknya daerah dataran rendah di daerah tropis dengan dengan cuaca panas sebagai ciri khasnya. Suhu tertinggi yang tercatat di Kecamatan Kasihan adalah 34°C dengan suhu terendah 22°C. Bentangan

---

<sup>199</sup> Pasal 4 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 16 Tahun 2018 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019

<sup>200</sup> Pasal 11 ayat 3 Peraturan Bupati Kabupaten Bantul No 27 Tahun 2018 Tentang Tata Cara

wilayah di Kecamatan Kasihan 80% berupa daerah yang datar sampai berombak dan 20% berupa daerah yang berombak sampai berbukit. Dalam Kecamatan Kasihan terdapat empat desa yaitu Desa Ngestiharjo, Desa Bangunjiwo, Desa Tirtonirmolo, dan Desa Tamantirto.<sup>201</sup> Luas wilayah Kecamatan Kasihan adalah 32,38 Km<sup>2</sup>, atau seluas 6,39% (persen) dari Luas wilayah keseluruhan dari Kabupaten Bantul.<sup>202</sup>

Kecamatan kasihan dihuni oleh 15.559 KK dari jumlah keseluruhan penduduk di Wilayah Kasihan bekerja di sektor pertanian. Selain di sektor pertanian masyarakat di wilayah Kecamatan Kasihan juga terdapat sentra industri diantaranya di wilayah Kasongan Desa Bangunjiwo terdapat sentra kerajinan gerabah, selain itu ada juga sentra kerajinan pahat batu yang terdapat di wilayah pedukuhan Lemah Dadi Desa Bangunjiwo, dan sentra Kerajinan ukir kulit yang terdapat di Padukuhan Gendeng, Desa Bangunjiwo. Berdasarkan data yang dirilis oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bantul pada Tahun 2015, mengategorikan kawasan Kecamatan Kasihan masuk dalam kateori kawasan khusus atau lebih tepatnya kawasan strategis kawasan perkotaan Yogyakarta (KPY) yang memiliki fungsi sebagai kegiatan Nasional.<sup>203</sup> Artinya sebagai kegiatan nasional tentu pembangunan di berbagai sektor dikerjakan dengan serius baik

---

<sup>201</sup> <https://www.bantulkab.go.id/kecamatan/Kasihan.html>

<sup>202</sup> Profil Kabupaten Bantul, Badan Perencanaan Daerah (Bappeda),..... *Op.Cit*, hlm 42

<sup>203</sup> Profil Kabupaten Bantul, Badan Perencanaan dan Pembangunan Pemerintah daerah Kabupaten Bantul (Bappeda), Tahun 2015

itu oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah itu sendiri. Kegiatan yang dilakukan di sektor kawasan perkotaan ini terdiri perdagangan, jasa, perumahan, hotel, dan restoran yang berkembang sangat cepat.<sup>204</sup>

Kaitannya dengan perolehan Dana Desa yang disalurkan dari Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) ke Rekening Kas Desa (RKD). Setiap desa di Kecamatan Kasihan masing- masing mendapatkan desa mendapatkan Dana Desa dengan jumlah yang berbeda beda sesuai dengan IKG.<sup>205</sup> Dengan perhitungan yang didasarkan pada IKG tersebut, maka Desa Bangunjiwo adalah desa yang mendapatkan Dana Desa paling banyak dikarenakan letak geografis yang lebih sulit dibandingkan dengan desa- desa yang ada di Wilayah Kecamatan Kasihan. Pada Tahun 2018 Desa Bangunjiwo mendapatkan Dana Desa sebesar Rp 1.553.786.000,- (satu miliar lima ratus lima puluh tiga juta tujuh ratus delapan puluh enam ribu rupiah). Masing masing dana tersebut disalurkan dalam tiga tahapan.<sup>206</sup> Tahap I sebesar 20 %, dengan rincian jumlah Rp 310.757.200 (tiga ratus sepuluh juta tujuh ratus lima puluh tujuh ribu dua ratus rupiah) , kemudian pada tahap ke II dicairkan sebesar 40% atau Rp 621. 514.400,-( enam ratus dua puluh satu juta lima ratus empat belas ribu empat ratus rupiah), sedangkan di tahap ke III sama dengan

---

<sup>204</sup> Profil Kabupaten Bantul, (Badan Perencanaan dan Pembangunan Pemerintah Kabupaten Bantul, 2015) hlm 22

<sup>205</sup> Indeks Kesulitan Geografis sebagaimana yang telah dijelaskan di dalam sub bab.

<sup>206</sup> Lihat Lampiran Perbub Bantul No 27 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pembagian dan Rincian Dana Desa Setiap Desa Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2018

jumlah dana yang dicairkan pada tahap ke II yaitu Rp 621. 514.400,-(enam ratus dua puluh satu juta limaratus empat belas ribu empat ratus rupiah).

Sedangkan Desa Tirtonirmolo mendapatkan Dana Desa sebanyak Rp 1.127.330.000 ( satu miliar seratus duapuluh tujuh juta tiga ratus tiga puluh ribu rupiah) yang kemudian dibagi menjadi tiga tahapan. Tahap I sebesar 30% atau memperoleh Rp 225.446.000,- (dua ratus dua puluh lima juta empat ratus empat puluh enam ribu rupiah), tahap II sebesar 40% atau memperoleh Rp 450.932.000,- (empat ratus lima puluh juta sembilan ratus tiga puluh dua rupiah), sedangkan untuk tahap III sama dengan tahap II sebesar 40% atau memperoleh Rp 450.932.000,- (empat ratus lima puluh juta sembilan ratus tiga puluh dua rupiah). Desa Tamantirto mendapatkan Rp 1.133.625.000,- (satu miliar seratus tiga puluh tiga juta enam ratus dua puluh lima ribu rupiah) yang dibagi dalam tiga tahapan. Tahap I sebesar 20% dengan jumlah nominal Rp 226.725.000,- (dua ratus dua puluh enam juta tujuh ratus dua puluh lima ribu rupiah) kemudian tahap II sebesar 40% dengan jumlah nominal Rp 453.450.000,- (empat ratus lima puluh tiga juta empat ratus lima puluh ribu rupiah) sedangkan tahap ke III sama seperti tahap ke II dengan dengan jumlah nominal Rp 453.450.000,- (empat ratus lima puluh tiga juta empat ratus lima puluh ribu rupiah). Sedangkan untuk Desa Ngestiharjo mendapatkan Dana Desa sebesar Rp 1.127.379.000,- (satu miliar seratus duapuluh tujuh juta tiga ratus tujuh puluh sembilan ribu rupiah) dibagi menjadi tiga tahap pembagian.

Tahap I sebesar 20% dengan jumlah nominal Rp 225.475.800 (dua ratus dua puluh lima juta empat ratus tujuh puluh lima delapan ratus rupiah) sedangkan tahap II sebesar 40% dengan nominal sebesar Rp 450.951.600,- (empat ratus lima puluh juta sembilan ratus lima puluh satu ribu enam ratus rupiah) dan di tahap ke III sama dengan tahap ke II yaitu 40% dengan nominal Rp 450.951.600,- (empat ratus lima puluh juta sembilan ratus lima puluh satu ribu enam ratus rupiah).

Dari pembagian dana ini kecamatan berperan mengawasi dan melakukan pembinaan terhadap penggunaan Dana Desa ini.<sup>207</sup> Pembinaan ini sebenarnya adalah kewenangan dari bupati/ walikota akan tetapi didelegasikan kepada camat atau sebutan lain kaitannya dengan APBDesa ini.<sup>208</sup> Kaitannya dengan laporan pertanggungjawaban secara umum di Kecamatan Kasihan dilakukan oleh kepala desa dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban realisasi APBDesa kepada bupati/ wali Kota melalui camat setiap akhir Tahun anggaran. Laporan pertanggungjawaban kaitannya dengan APBDesa termasuk didalamnya komponen laporan pertanggungjawaban Dana Desa ini dilaporkan selambat- lambatnya 3 bulan setelah akhir Tahun anggaran yang ditetapkan dengan Peraturan Desa (Perdes). Laporan pertanggungjawaban tersebut dilampiri dengan laporan

---

<sup>207</sup> Wawancara, pada 13 Februari 2019 dengan Wiji Harini, S.Sos. Kasi Pemerintahan Desa Kecamatan Kasihan Bantul

<sup>208</sup> Lihat Pasal 37 Permendagri No. 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

realisasi APBDesa, catatan atas keuangan desa, laporan kegiatan, dan daftar program sektoral, program daerah dan program lainnya yang masuk ke desa.<sup>209</sup> laporan tentang penggunaan keuangan desa tersebut merupakan salah satu bentuk laporan pertanggungjawaban dalam roda pemerintahan desa selama satu Tahun.

Kaitanya dengan proses pelaporan pertanggungjawaban ini Pemerintah desa di Wilayah Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul cukup dimudahkan dengan adanya aplikasi siskudes yang berfungsi sebagai sarana pelaporan realisasi Dana Desa.<sup>210</sup> Karena laporan pertanggungjawaban sudah dilakukan dalam bentuk aplikasi online sehingga desa- desa di Kecamatan Kasihan dapat merealisasikan laporannya dengan mudah. Meskipun dengan kemudahan tersebut perlu dicatat bahwa tidak semua desa di Kecamatan Kasihan dapat melakukan pelaporan dengan baik dan benar. Problem yang terjadi di Kecamatan Kasihan yang terjadi adalah letak geografis pedesaan yang berbatasan langsung dengan perkotaan, otomatis hal ini berpengaruh pada banyaknya pendatang dari berbagai daerah yang tinggal di desa tersebut akibatnya kultur asli dari masyarakat desa tersebut perlahan- lahan bergeser ditambah lagi dengan adanya kebijakan tentang Dana Desa, semakin banyak yang memperebutkan kedudukan Kepala Desa dan Perangkat Desa dengan

---

<sup>209</sup> Lihat Pasal 70 Permendagri No. 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

<sup>210</sup> Wawancara pada 13 Februari 2019 dengan Bapak Eko Selaku Pendamping Desa untuk wilayah Kecamatan Kasihan Kab. Bantul

berbagai motif, akibatnya desa – desa yang berada di wilayah perbatasan dengan kota agak tertutup ketika terjadi audit atau pengawasan yang dilakukan oleh camat atau pendamping desa.<sup>211</sup>

Meskipun demikian hal tersebut bukanlah permasalahan yang serius bagi kecamatan dan pendamping desa untuk melakukan pengawasan Dana Desa dan penggunaan Dana Desa serta penyerapan Dana Desa tersebut. Pada prinsipnya masyarakat desa masih sangat erat memegang rasa persaudaraan atas dasar itulah kehadiran perangkat kecamatan beserta jajarannya dan juga pendamping desa sangat penting dalam setiap kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah desa karena dengan itulah hubungan antar hierarki pemerintahan dapat terjalin dengan baik antara Pemerintah daerah dan Pemerintah desa dengan demikian Pemerintah desa pun juga merasa tidak asing dengan keberadaan perangkat kecamatan dan juga pendamping desa. Secara garis besar peran dari camat adalah sebagai koordinasi yang bersifat vertikal antara pemerintah daerah dan juga pemerintah desa. Selain itu juga kecamatan juga berperan dalam kordinasi secara horizontal yaitu mengoordinasikan antar pemerintah desa yang ada di dalam satu kecamatan. Selain koordinasi camat juga memiliki peran dalam pengawasan penggunaan Dana Desa beserta dengan realisasi Dana Desa. Namun yang paling berperan dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa adalah pemerintah desa itu sendiri. Dalam

---

<sup>211</sup> *Ibid,*

hal ini pemerintah desa terdiri atas lurah desa beserta jajarannya dan juga Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga parlemen yang ada di tingkat desa.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki tiga fungsi utama yaitu, Pertama membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama lurah desa. Kedua menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa. Ketiga melakukan pengawasan kinerja lurah.<sup>212</sup> Dengan demikian kaitannya dengan fungsi pengawasan Dana Desa juga merupakan tanggung jawab dari Badan Permusyawaratan Desa setempat. Di kecamatan kasihan pun memiliki pola yang beragam kaitannya dengan kinerja dari BPD setiap desa tersebut. Sebagaimana disebutkan di dalam sub bab sebelumnya bahwa kecamatan dibagi atas empat desa yaitu sebagaimana berikut kondisi pengelolaan, pengawasan dan pertanggungjawaban Dana Desa di masing-masing Pemerintah desa:

### **1. Desa Bangunjiwo**

Desa Bangunjiwo terletak di wilayah Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul terdiri dari 19 pedukuhan yang meliputi 144 rukun tetangga (RT). Desa Bangunjiwo ini mulanya terdiri dari empat kelurahan yang melebur menjadi satu. Maka jika

---

<sup>212</sup> Lihat pasal 32 Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 16 Tahun 2017 Tentang Badan Permusyawaratan Desa

dibandingkan dengan empat desa yang ada di Kecamatan Kasihan ini Desa Bangunjiwo adalah desa yang paling luas dengan luas wilayah 15.43 Km<sup>2</sup>.<sup>213</sup> Sebelah utara Desa Bangunjiwo berbatasan dengan wilayah Desa Tamantirto, di sebelah selatan berbatasan dengan Desa Guwosari Kecamatan Pajangan, di sebelah barat berbatasan dengan Desa Triwidadi Kecamatan Pajangan, dan di sebelah timur berbatasan dengan Desa Trtonirmolo.

Jumlah penduduk Desa Bangunjiwo tercatat sebanyak 29.209 (dua puluh Sembilan dua ratus Sembilan ribu) jiwa dengan pembagian 14697 (empat belas ribu enam ratus sembilan puluh tujuh ribu) jiwa dengan jenis kelamin laki- laki dan 14512 (empat belas ribu lima ratus dua belas ribu) jiwa dengan jenis kelamin perempuan.<sup>214</sup> Data tersebut memiliki korelasi dengan data ekonomi masyarakat Desa Bangunjiwo. Jumlah angkatan kerja (dengan rentang usia 18-56) sejumlah 15501 jiwa. Dengan jumlah demikian dapat dikatakan bahwa penduduk Desa Bangunjiwo pada usia produktif cukup signifikan dan tentunya hal ini memiliki pengaruhnya pada pencairan Dana Desa di wilayah Desa Bangunjiwo.

---

<sup>213</sup> <http://bangunjiwo-bantul.desa.id/index.php/first/artikel/33>, akses 20 Maret 2019

<sup>214</sup> Data Kependudukan Desa Bangunjiwo Tahun 2018

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya mengenai penetapan penggunaan Dana Desa tersebut telah ditentukan sebagaimana di dasarkan pada IKG (Indeks Kesulitan Geografis) namun dalam realisasi penggunaan dari Dana Desa harus di dasarkan pada partisipasi rakyat dalam penentuan penggunaannya sesuai dengan criteria yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang- undangan. Untuk Desa Bangunjiwo sendiri proses penentuan realisasi Dana Desa terlebih dahulu dilaksanakan muyswarah dusun/ pedukuhan yang dilakukan oleh setiap desa. Musyawarah ini didasarkan atas inisiasi dari Badan Permusyawaratan Desa Bangunjiwo. Dalam musyawarah dusun/ pedukuhan tersebut membahas kaitannya dengan realisasi penggunaan Dana Desa seperti; pembagunan jalan, pembangunan sarana dan prasarana desa, dan program pemberdayaan masyarakat.

Aspirasi – aspirasi dari tiap tiap dusun dan pedukuhan ini kemudian dirangkum oleh BPD guna dijadikan bahan rapat bersama dengan Pemerintah desa. Sebelum rapat terbuka dengan masyarakat. BPD menggelar rapat tertutup dengan pemerintah desa guna membahas mengenai Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (RAPBDes). Setelah tahapan ini dilalui maka berdasarkan kesepakatan antara BPD dan pemerintah desa

menggelar`rapat terbuka atau yang biasa dikenal dengan musyawarah desa (Musydes). Dalam proses ini kemudian terjadi dinamika antara masyarakat desa dan pemerintah desa kaitanya dengan pembahasan sumber anggaran pelaksanaan program pemerintah desa.

Dalam proses penetapan APBDesa termasuk di dalamnya terdapat Dana Desa merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari APBDesa di Desa Bangunjiwo belum pernah mengalami kendala yang rumit di dalam penyusunan penetapan APBDesa. Kalaupun ada masalah- masalah tersebut dapat diselesaikan dengan jalur musyawarah kekeluargaan antara pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa, Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan juga masyarakat desa.<sup>215</sup>

Kaitanya dengan Dana Desa sebagaimana yang disebutkan mengenai prioritas penggunaannya untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.<sup>216</sup> Berdasarkan prioritas penggunaan Dana Desa tersebut, Pemerintah Desa Bangunjiwo lebih mengedapankan pada aspek pembangunan infrastruktur. Hal ini

---

<sup>215</sup> Wawancara Tanggal 14 Februari 2019 dengan Bapak Joko, Kasi Keuangan Pemerintah Desa Bangunjiwo , Kecamatan Kasihan, Kabupaten Bantul.

<sup>216</sup> Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No. 16 Tahun 2019 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019

terjadi karena sebagian besar wilayah dari Desa Bangunjiwo didominasi oleh dataran tinggi yang aksesibilitasnya begitu sulit. Selain itu 52% (perseratus) wilayah Desa Bangunjiwo adalah hutan<sup>217</sup>. Untuk pembiayaan pemerintahan desa sendiri, Desa Bangunjiwo tidak menggunakan Dana Desa sebagai sumber pembiayaan. Sedangkan untuk pemberdayaan masyarakat sendiri bisa dinilai sedikit jika dibandingkan dengan pembiayaan infrastruktur dan perawatannya.

Dalam pengelolaan Dana Desa, di Desa Bangunjiwo pernah mengalami sedikit kendala. Hal ini disebabkan karena munculnya Surat Keputusan Bersama (SKB) empat menteri yang pada intinya mengatur tentang fasilitasi penggunaan Dana Desa untuk kegiatan pembangunan desa paling sedikit 30% (tiga puluh persen) wajib digunakan untuk membayar upah masyarakat dalam rangka menciptakan lapangan pekerjaan.<sup>218</sup> Berlakunya surat keputusan tersebut otomatis berimplikasi pada pelaksanaan program/ kegiatan yang telah direncanakan bersama, dalam menyikapi adanya program PKT tersebut Pemerintah Desa Bangunjiwo harus menyesuaikan antara kebutuhan masyarakat dan regulasi yang

---

<sup>217</sup> <http://bangunjiwo-bantul.desa.id/index.php/first/artikel/33>, akses 8 April 2019

<sup>218</sup> Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal Transmigrasi dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional No 140-8698 Tahun 2017, Nomor: 954/KMK.07/2017, Nomor: 116 Tahun 2017, Nomor 01/SKB/M.PPN/12/2017 Tentang Penyelatrasan dan penguatan Kebijakan Percepatan Pelaksanaan Undang- Undang No. 6 tahun 2014 Tentang Desa

mengatur. Problem yang pertama muncul adalah program pembangunan yang harusnya bisa dilaksanakan pada awal tahun atau pertengahan tahun mundur menjadi di akhir tahun. Kemudian problem yang kedua adalah dalam pemberian upah tersebut mempersyaratkan bahwa upah tersebut harus diberikan kepada masyarakat desa dengan mempertimbangkan kondisi stunting tinggi, tingkat pengangguran tinggi, tingkat kemiskinan tinggi dan kondisi infrastruktur dasar yang masih buruk. Kondisi angka kemiskinan ini yang tidak sesuai dengan kondisi yang ada di Desa Bangunjiwo. Kebanyakan warga Desa Bangunjiwo yang tercatat sebagai warga miskin adalah kaum jompo, sehingga berdampak pada pelaporan kegiatan PKT.<sup>219</sup>

## **2. Desa Tamantirto**

Desa Tamantirto adalah desa yang terdiri dari 10 (sepuluh) pedukuhan dengan luas wilayah 672 Ha, merupakan salah satu daerah urban yang ada di wilayah Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul. Wilayah desa tamantirto berbatasan dengan Desa Ambarketawang, Kecamatan Gamping, Kabupaten Sleman di sebelah utara. Sebelah selatan berbatasan dengan dengan wilayah

---

<sup>219</sup> Wawancara tanggal 14 Februari 2019 dengan Bapak Joko Selaku Kaur Keuangan Desa Bangunjiwo

Desa Bangunjiwo, Kecamatan Kasihan, Kabupaten Bantul, sebelah barat berbatasan dengan wilayah Desa Ambarketawang dan Desa Bangunjiwo. Sedangkan di sebelah timur berbatasan dengan Desa Ngestiharjo dan Desa Tirtonirmolo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul. Sedangkan kondisi geografis keadaan wilayah desa Tamantirto ada pada ketinggian tanah 80-100 Mdpl, artinya wilayah Desa Tamantirto ini pada posisi dataran rendah.<sup>220</sup>

Tahun 2018 (dua ribu delapan belas) jumlah penduduk Desa Tamantirto terhitung sebanyak 25.108 jiwa dengan rincian 7.159 kepala keluarga dan kepadatan jumlah penduduk 3.736 (jiwa/Km<sup>2</sup>). Artinya dengan jumlah penduduk yang demikian, bisa dikatakan bahwa Desa Tamantirto ini merupakan wilayah padat penduduk di wilayah Kecamatan Kasihan Bantul. Selain itu Desa Tamantirto ini menjadi salah satu desa yang mengalami Sub Urban.

Sub Urban yang dimaksud disini adalah yaitu Desa Tamantirto sedang mengalami masa peralihan lingkungan dari pedesaan menuju Perkotaan. Pergeseran ini ditandai dengan adanya kehidupan masyarakat Desa Tamantirto, dari pertanian menjadi usaha atau bisnis. Selain itu di wilayah Desa Tamantirto juga berdiri 4 (empat) kampus/ perguruan tinggi yaitu Universitas

---

<sup>220</sup> <http://tamantirto.bantulkab.go.id/index.php/first/artikel/33>, akses 12 April 2019

Muhammadiyah Yogyakarta (UMY), Universitas Alma Ata, dan Universitas Ahmad Yani dan BSI. Kondisi inilah yang mempengaruhi masyarakat untuk mulai bebisnis/ usaha *indekost*, warung maka, jasa *laundry*, dll.<sup>221</sup>

Kondisi ini secara langsung berimplikasi pada IKG sebagaimana yang telah disebutkan pada sub bab sebelumnya IKG adalah instrument untuk menghitung perolehan Dana Desa di setiap wilayah pedesaan.<sup>222</sup> Untuk penentuan penggunaan Dana Desa menjadi kewenangan Pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah pusat. Dalam Implementasinya Dana Desa penetapannya sebagaimana disesuaikan dengan amanat Bupati yang dituangkan dalam peraturan bupati dan diaplikasikan dalam Rencana Kerja Pemerintah desa (RKPDDes). Untuk RKP Des ini disusun pada bulan Juni dan disusun paling lambat pada bulan September sebagai acuan guna menetapkan RAPBDesa.<sup>223</sup> Namun

---

<sup>221</sup> <http://tamantirto.bantulkab.go.id/index.php/first/artikel/34>

<sup>222</sup> Untuk perolehan Dana Desa di Tahun 2018 sebagaimana disebutkan di dalam sub Bab sebelumnya Desa Tamantirto mendapatkan Rp 1.133.625.000,- (satu miliar seratus tiga puluh tiga juta enam ratus dua puluh lima ribu rupiah) yang dibagi dalam tiga tahapan. Tahap I sebesar 20% dengan jumlah nominal Rp 226.725.000,- (dua ratus dua puluh enam juta tujuh ratus dua puluh lima ribu rupiah) kemudian tahap II sebesar 40% dengan jumlah nominal Rp 453.450.000,- (empat ratus lima puluh tiga juta empat ratus lima puluh ribu rupiah) sedangkan tahap ke III sama seperti tahap ke III dengan dengan jumlah nominal Rp 453.450.000,- (empat ratus lima puluh tiga juta empat ratus lima puluh ribu rupiah).

<sup>223</sup> Wawancara pada, 18 Februari 2019 dengan Pak Karyono Selaku Pamong Desa Tamantirto, Kec. Kasihan Kab. Bantul

sebelum proses RAPBDes ditetapkan menjadi APBDesa melalui proses musyawarah desa yang dilakukan bersama dengan BPD Desa Tamantirto. Dalam forum ini setiap pamong desa, kepala pedukuhan atau yang mewakili mengusulkan kegiatan dan program yang ingin dicapai dalam satu tahun kerja pemerintah desa. Dalam forum musyawarah desa ini memang tidak terlalu mendetail dalam pembahasan program atau kegiatan. Untuk selanjutnya pembahasan mengenai penetapan APBDes dilakukan pada musyawarah desa selanjutnya.

Dalam penyusunan APBDes ini di Desa Tamantirto tidak luput dari kendala- kendala yang menyertainya. Diantaranya, pertama pembagian peruntukkan Dana Desa yang kurang mendetail sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa. Kedua, ketidak fahaman masyarakat mengenai pemahaman Dana Desa. Hal ini seringkali masyarakat mengajukan kegiatan yang tidak dapat didanai oleh Dana Desa dan berujung pada protes kepada masyarakat desa. Ketiga selama ini belum ada mengenai bimbingan teknis (Bimtek) mengenai pembagian Dana Desa untuk tiap pedukuhan. Hanya hal tersebut dibagi berdasarkan kebutuhan saja sehingga untuk jumlah perolehan Dana Desa untuk setiap pedukuhan pasti berbeda beda.

Untuk mengatasi kendala tersebut Pemerintah desa Tamantirto mengadakan sosialisasi kepada masyarakat terutama masyarakat yang akan mendapatkan bantuan program yang bersumber dari Dana Desa. Sosialisasi tersebut dilakukan di tingkat pedukuhan hingga tingkat rukun tetangga (RT). Sosialisasi tersebut dilakukan oleh bapak lurah dan jajarannya kemudian tidak menutup kemungkinan pemerintah desa juga akan mengundang dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dan jajaran inspektorat agar sosialisasi penggunaan Dana Desa ini berjalan dengan efektif. Sedangkan untuk prosentase penggunaan Dana Desa sebagaimana yang diamanatkan oleh peraturan menteri<sup>224</sup> bahwa penggunaan Dana Desa di Desa Tamantirto hampir 90% dialokasikan untuk pembagunan. Sedangkan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat, pemerintah desa membaginya dalam sub- sub kegiatan sesuai dengan kebutuhan masyarakat seperti kegiatan pembinaan kepemudaan dan pembinaan ekonomi kreatif untuk masyarakat desa. Sedangkan untuk pemerintahan desa sendiri Dana Desa hanya digunakan untuk pembiayaan

---

<sup>224</sup> Pasal 4 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 16 Tahun 2018 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019, Prioritas penggunaan dana desa dapat digunakan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan prioritas yang bersifat lintas bidang. Prioritas penggunaan dana desa sebagaimana dimaksud dapat memberikan manfaat sebesar besarnya bagi masyarakat desa berupa peningkatan kualitas hidup, peningkatan kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan serta peningkatan pelayanan publik di tingkat desa

layanan informasi publik.<sup>225</sup> Selain itu penggunaan realisasi Dana Desa di Desa tamantirto juga diawasi oleh Inspektorat Daerah Pemerintah Kabupaten Bantul. Hal ini dilakukan dalam pemeriksaan regular pada setiap tahunnya kaitanya dengan kegiatan atau program yang didanai oleh Dana Desa. Selain inspektorat ada juga dari kepolisian melalui Bhabinkamtibmas yang senantiasa menanyakan progress penyerapan Dana Desa. Dalam hal pelaporan Dana Desa ini pun juga sudah didukung dengan aplikasi Siskudes sehingga lebih mempercepat pelaporan Dana Desa dan akurasi dari laporan tersebut.

### **3. Desa Tirtonirmolo**

Desa Tirtonirmolo adalah desa yang letaknya berdekatan dengan pusat kegiatan pemerintahan di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul. Luas wilayah Desa Tirtonirmolo ini mencapai 513,00 Ha dengan batas wilayah sebelah utara berbatasan dengan Desa Ngestiharjo, sebelah selatan berbatasan dengan Desa Pendowoharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul, sebelah barat berbatasan dengan Desa Bangunjiwo, sedangkan di sebelah timur

---

<sup>225</sup> Wawancara pada, 18 Februari 2019 dengan Bapak Karyono Selaku Pamong Desa Tamantirto, Kec. Kasihan Kab. Bantul

berbatasan dengan Desa Panggunharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul.<sup>226</sup>

Jumlah penduduk di Desa Tirtonirmolo ini sebanyak 22.933 jiwa dengan beragam pekerjaan atau profesi yang dijalani oleh setiap penduduk dari Desa Tirtonirmolo ini. Berdasarkan data monografi Desa Tirtonirmolo kebanyakan penduduk Desa Tirtonirmolo ini bermata pencaharian sebagai karyawan swasta dengan jumlah 3.424 orang. Hal ini terjadi karena letak desa tirtonirmolo yang tidak berjauhan dari kota menjadikan penduduk di desa ini lebih memilih menjadi karyawan swasta, selain itu ada juga bermata pencaharian sebagai PNS, anggota TNI/ POLRI. Sedangkan untuk sektor pertanian hanya terdapat 282 orang saja.

Letak geografis suatu desa tentu juga berpengaruh pada perolehan Dana Desa pada setiap desa yang diukur berdasarkan indeks kesulitan geografis (IKG). Jika dilihat antara jarak dari desa ke pusat perkotaan yang ada di wilayah Kota Yogyakarta hanya terpaut jarak 5,00 Km sedangkan jarak ke Ibu Kota Kabupaten Bantul hanya terpaut jarak 8,00 Km. Oleh karenanya Desa Tirtonirmolo mendapatkan Dana Desa sebanyak Rp 1.127.330.000 ( satu miliar seratus dua puluh tujuh juta tiga ratus tiga puluh ribu rupiah). Dalam penentuannya kegiatan atau

---

<sup>226</sup> Monografi Desa Tirtonirmolo, Semester II, Tahun 2017

program yang di danai oleh Dana Desa tersebut dilakukan melalui proses penentuan RAPBDes terlebih dahulu yang dilakukan oleh Pemerintah Desa Tirtonirmolo dan Badan Pemusyawaratan Desa Tirtonirmolo di dalam forum musyawarah desa. setelah RABDesa tersebut disahkan maka proses selanjutnya adalah membahasnya di dalam forum musywarah desa jilid ke II dengan mengundang sekitar 80 (delapan puluh orang yang terdiri dari perwakilan Lembaga Desa, karang taruna, perwakilan RT, perwakilan tiap pedukuhan, BPD, dan calon masyarakat penerima program atau pelaksana kegiatan. Dalam forum tersebut membahas mengenai realisasi RAPBDesa yang nantinya akan disahkan menjadi APBDesa. Pasca forum musyawarah desa jilid ke II pemerintah desa bersama dengan BPD tidak bisa langsung untuk menetapkan APBDesa begitu saja, proses tersebut masih perlu dilakukan konsultasi publik. Konsultasi publik ini sifatnya adalah untuk melakukan upaya korektif terhadap RAPBDesa yang dibahas di dalam forum- forum sebelumnya. Forum konsultasi publik ini merupakan insisiasi yang dilakukan oleh Pemerintah Desa Tirtonirmolo.<sup>227</sup>

---

<sup>227</sup> Wawancara pada 19 Februari 2019 dengan Ibu Sari Asih selaku Perangkat Desa Pemerintah desa Tirtonirmolo, Kecamatan Kasihan, Kabupaten Bantul

Setelah melalui rangkaian itu semua barulah RAPBDesa tersebut ditetapkan menjadi APBDesa melalui Peraturan Desa (Perdes) APBDes. Kendala yang dialami saat menetapkan RAPBDes. Menjadi APBDes adalah kebutuhan masyarakat pasti banyak sekali, maka pemerintah desa sebisa mungkin mengakomodir kebutuhan masyarakat tersebut. Akan tetapi hal itu tidak dapat terealisasi secara maksimal. Sebagai contoh dalam hal pembangunan gorong-gorong yang didanai oleh Dana Desa. Hal tersebut tidak dapat terselesaikan dalam satu Tahun anggaran, pelaksanaannya kadang bisa molor hingga dua tahun. Bukan hanya itu saja, di sektor ekonomi Pemerintah Desa Tirtonirmolo juga membangun pasar desa dengan sumber anggaran utama berasal dari Dana Desa akan tetapi dalam jangka waktu tiga Tahun terakhir pasar tersebut belum terselesaikan secara maksimal.<sup>228</sup> Selain itu ketidakfahaman masyarakat desa Tirtonirmolo mengenai penggunaan Dana Desa menjadi kendala bagi Pemerintah desa, contoh dalam pasal 74 ayat 1 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan mengenai belanja desa. Dalam penjelasan pasal 74 tersebut menjelaskan bahwa belanja desa dapat berupa pemberian terhadap intensif rukun tetangga (RT) sebagai lembaga

---

<sup>228</sup> *Ibid*,

kemasyarakatan desa yang memiliki fungsi pelayanan.<sup>229</sup> Namun meskipun demikian, insentif RT yang ada di Desa Tirtonirmolo ini bukan berupa gaji bulanan yang diberikan secara berkesinambungan kepada RT sebagai lembaga kemasyarakatan desa, akan tetapi pemerintah desa memaknai insentif tersebut sebagai biaya operasional dari RT tersebut dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Ketika pemerintah desa memberikan insentif berupa gaji kepada setiap RT justru ini akan menimbulkan polemik di kalangan masyarakat. Meskipun demikian tidak jarang Pemerintah desa mendapatkan protes dari setiap RT di Desa Tirtonirmolo ini.<sup>230</sup>

Kaitanya dengan aspek pengelolaan Dana Desa, Desa Tirtonirmolo masih terfokus pada pembangunan infrastruktur penunjang kebutuhan masyarakat meskipun letak Desa Tirtonirmolo berada di pusat kegiatan di Kecamatan Kasihan hal tersebut tidak menjamin adanya keterpenuhan terhadap infrastuktur. Selain itu juga terdapat beberapa rumah yang tidak layak huni di Desa Tirtonirmolo. Selain itu dari aspek pengelolaan Pemerintah Desa Tirtonirmolo mendasarkan pada Peraturan Menteri Desa dan Pembangunan

---

<sup>229</sup> Lihat Penjelasan Pasal 74 UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

<sup>230</sup> Wawancara pada 19 Februari 2019 dengan Ibu Sari Asih selaku Perangkat Desa Pemerinntah Desa Tirtonirmolo, Kecamatan Kasihan, Kabupaten Bantul

Daerah Tertinggal (PermendesPDPTT) No 16 Tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019.

#### 4. Desa Ngestiharjo

Desa Ngestiharjo adalah desa yang berdekatan langsung dengan wilayah Kota Yogyakarta. Luas wilayah Desa Ngestiharjo mencapai 1020 ha dengan batas wilayah sebelah utara berbatasan dengan Desa Trihanggo Kecamatan Gamping, Kabupaten Sleman, sebelah selatan berbatasan dengan Desa Tritonirmolo Kecamatan Kasihan, sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta dan sebelah barat berbatasan dengan Desa Tamantirto Kecamatan Kasihan dan Desa Banyuraden Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman. Jarak antara pusat Pemerintahan Desa Ngestiharjo dengan pusat Kecamatan Kasihan terpaut jarak 3 km. Kemudian jarak antara pusat Pemerintahan Desa Ngestiharjo dengan Ibu Kota Kabupaten Bantul terpaut jarak 12 Km, sedangkan jarak antara Pusat Pemerintahan Desa dengan Ibu Kota DIY terpaut jarak 1,5 Km.<sup>231</sup> Berdasarkan data tersebut dapat disimpulkan bahwa Desa Ngestiharjo berada di wilayah perkotaan sehingga apabila dikaitkan dengan indeks kesulitan geografis (IKG) sebagai instrument guna menentukan besaran Dana Desa maka, Desa Ngestiharjo dapat dikatakan mendapatkan porsi

---

<sup>231</sup> Profil Desa Ngestiharjo Tahun 2018

perolehan Dana Desa lebih sedikit dengan yang didapatkan oleh Desa Tamantirto dan Desa Bangunjiwo.

Desa Ngestiharjo mendapatkan Dana Desa sebesar Rp 1.127.379.000,- (satu miliar seratus dua puluh tujuh juta tiga ratus tujuh puluh sembilan ribu rupiah) dibagi menjadi tiga tahap pembagian. Tahap I sebesar 20% dengan jumlah nominal Rp 225.475.800 (dua ratus dua puluh lima juta empat ratus tujuh puluh lima delapan ratus rupiah) sedangkan tahap II sebesar 40% dengan nominal sebesar Rp 450.951.600,- (empat ratus lima puluh juta sembilan ratus lima puluh satu ribu enam ratus rupiah) dan di tahap ke III sama dengan tahap ke II yaitu 40% dengan nominal Rp 450.951.600,- (empat ratus lima puluh juta sembilan ratus lima puluh satu ribu enam ratus rupiah).<sup>232</sup>

Dalam penetapan penggunaan Dana Desa sebagaimana dengan desa yang lainnya, penetapan di lakukan di dalam mekanisme musyawarah desa (Musydes) dengan menyesuaikan RKP Desa Ngestiharjo. Namun pada saat RKP tersebut disusun bersamaan dengan pergantian lurah pada bulan Oktober 2018.<sup>233</sup> Peragntian lurah ini kemudian berimplikasi pada proses penetapan APBDesa

---

<sup>232</sup> Lihat Lampiran Perbub Bantul No 27 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pembagian dan Rincian Dana Desa Setiap Desa Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2018

<sup>233</sup> Wawancara pada 27 Februari 2019, dengan Dedy Ridwan Pamong Desa (carik) Desa Ngetiharjo , Kecamatan Kasihan, Kabupaten Bantul.

yang di dalamnya mengatur tentang penggunaan serta pengelolaan Dana Desa. Namun selepas lurah baru terpilih keseluruhan proses penetapan penggunaan Dana Desa ini dapat dilakukan dengan maksimal. Meskipun demikian bukan tanpa kendala bagi Desa Ngestiharjo dalam menetapkan penggunaan Dana Desa. Kendala yang dialami adalah persoalan Sumber Daya Manusia (SDM) tepatnya ada di dalam struktur keanggotaan Badan Musyawarah Desa (BPD), dari kesembilan anggota BPD hanya ada dua BPD yang memiliki daya kritis dalam memberikan masukan kepada Pemerintah desa. Hal ini tentu menjadikan mekanisme *chek and balances* tidak berjalan secara maksimal di dalam internal Pemerintah desa Ngestiharjo. Namun terlepas dari permasalahan itu semua proses pencairan Dana Desa di Desa Ngestiharjo tidak terkendala.

Untuk Desa Ngestiharjo Penggunaan Dana Desa 70% (tujuh puluh perseratus) digunakan untuk pembangunan infrastruktur, sedangkan 30% (tiga puluh perseratus) digunakan untuk pemberdayaan masyarakat. Menarik untuk menjadi perhatian bahwa secara mapping letak Desa Ngestiharjo memang berada di dalam perkotaan, namun dari 12 (dua belas) Pedukuhan yang ada di Desa Ngestiharjo hanya satu Pedukuhan yang tidak mengajukan

pembangunan infrastuktur. Dalam penggunaan dan pengelolaan Dana Desa tersebut mengacu pada Permendes No 16 Tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa 2019 dan Permendagri 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, bagi Pemerintah Desa Ngestiharjo ini adalah dua nomenklatur yang berbeda, namun terkait dengan pengelolaan Pemerintah desa Ngestiharjo lebih mengedapankan aspek tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) pada masing masing perangkat desa dan juga Lembaga Kemasyarakatan Desa. Hal ini lebih diutamakan karena adanya problem kelembagaan dalam pengelolaan dan penggunaan Dana Desa sampai pada tahap pelaporan.

Pelaporan Dana Desa di Desa Ngestiharjo ini perlu adanya penanganan khusus karena memang dalam pelaporan Dana Desa, Desa Ngestiharjo pernah mendapatkan catatan buruk dari Pemerintah daerah Kab. Bantul, bahkan pada tanggal 17 Desember 2018 Pemerintah desa Ngestiharjo mendapatkan panggilan khusus untuk melaporkan realisasi Dana Desa di depan Pejabat Inspektorat Kab. Bantul.<sup>234</sup>

---

<sup>234</sup> Wawancara pada 27 Februari 2019, dengan Dedy Ridwan Pamong Desa (carik) Desa Ngetiharjo , Kecamatan Kasihan, Kabupaten Bantul.

Dari keempat desa yang ada di wilayah Kecamatan Kasihan Bantul dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam penyaluran Dana Desa yang berasal dari RKUN menuju RKD hingga bermuara pada RKDes. Di setiap desa tidak menjadi hambatan bagi pemangku kebijakan dilingkungan Pemerintah desa hanya problem manajemen SDM perlu dibenahi lagi karena sebagai mana regulasi mengenai Dana Desa terus mengalami perubahan dan penguasaan terhadap teknologi juga tidak dapat dipisahkan dari pembinaan SDM di lingkungan pemerintah desa beserta perangkat desa karena pelaporan Dana Desa pun juga menggunakan teknologi berbasis Teknologi Informasi (TI).

Bukan hanya dari pemerintah saja kurangnya pemahaman masyarakat tentang Dana Desa beserta peruntukkan dan penggunaannya juga menjadi permasalahan tersendiri di dalam aspek pengelolaannya. Selain faktor SDM faktor ketidakfahaman terkait dengan tugas pokok dan fungsi masing masing lembaga kemasyarakatan desa juga turut mewarnai problem pengelolaan, penggunaan, pengawasan serta pertanggungjawaban dari penggunaan Dana Desa. Sebagai contoh di Desa Ngestiharjo yang notabenenya adalah desa yang berada di wilayah perkotaan, secara SDM banyak perangkat desa yang mumpuni dibidangnya, akan tetapi ketidak fahaman tentang peran BPD sebagai lembaga legislatif di tingkat desa pelaporan Dana Desa menjadi bermasalah akibat tidak mampunya BPD dalam melakukan peran pengawasan terhadap penggunaan dan pengelolaan Dana Desa tersebut. Meskipun terdapat

sedikit kendala dengan ketugasan dan fungsi BPD yang terjadi di Desa Ngestiharjo Kecamatan Kasihan. Namun pada prinsipnya apa yang dilakukan oleh BPD di Kecamatan Kasihan sudah sesuai dengan amanat pasal 61 UU No. 16 tahun 2014 tentang desa ditegaskan bahwa secara kelembagaan Badan Permusyawaratan Desa berhak:

- a. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa;
- b. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Adapun yang dimaksud dengan meminta keterangan tersebut adalah permintaan yang bersifat informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat desa, bukan dalam rangka laporan pertanggungjawaban kepala desa. Dengan demikian posisi Badan Permusyawaratan Desa adalah sebagai partner dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.<sup>235</sup>

Selain itu problem peraturan perundang- undangan, setiap desa pasca berlakunya Surat Keputusan Bersama (SKB) 4 menteri yang mengatur tentang Padat Karya Tunai (PKT) dengan fasilitasi penggunaan Dana Desa untuk kegiatan pembangunan desa paling sedikit 30% (tiga puluh persen) wajib digunakan untuk membayar upah masyarakat dalam rangka menciptakan

---

<sup>235</sup> Penjelasan pasal 61 UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa

lapangan pekerjaan.<sup>236</sup> Berlakunya SKB ini otomatis berimplikasi secara langsung terhadap proses pengelolaan Dana Desa. Sebagai contoh di Desa Bangunjiwo yang menjadi kendala adalah kultur masyarakat Desa Bangunjiwo yang tidak mau dibayar ketika mengerjakan sebuah proyek pembangunan untuk desa. masyarakat Desa Bangunjiwo lebih mengutamakan gotong royong, selain itu ketika mengalokasikan 30% (tiga puluh persen) untuk upah, maka output kegiatan tidak sesuai dengan kondisi masyarakat desa yang pada umumnya masyarakat miskin yang tinggal di Desa Bangunjiwo mayoritas adalah kaum jompo.

Sedangkan yang terjadi di Desa Tamantirto pasca berlakunya SKB 4 menteri tersebut ketika program/ kegiatan sedang berjalan, berdasarkan SKB 4 menteri tersebut Pemerintah Desa Tamantirto menganulir beberapa kegiatan dan melakukan revisi anggaran yang telah dituangkan ke dalam APBDes. Selain itu pemberian upah bagi pekerja yang menjalankan proyek Padat Karya Tunai (PKT) bisa dibilang cukup rumit karena upah tersebut harus dibayarkan kepada pihak pihak yang diatur di dalam SKB 4 menteri tersebut yaitu: petani yang sedang tidak panen, masyarakat miskin, dan

---

<sup>236</sup>Diktum ketujuh angka 1 poin c Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal Transmigrasi dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional No 140-8698 Tahun 2017, Nomor: 954/KMK.07/2017, Nomor: 116 Tahun 2017, Nomor 01/SKB/M.PPN/12/2017 Tentang Penyelatrasan dan penguatan Kebijakan Percepatan Pelaksanaan Undang- Undang No. 6 tahun 2014 Tentang Desa

penggangguannya.<sup>237</sup> Sedangkan untuk Desa Tirtonirmolo hampir sama kondisinya dengan Desa Bangunjiwo, masyarakat Desa Tirtonirmolo tidak mau diberi upah dalam hal pembangunan infrastruktur, mereka lebih mengutamakan kerjabakti dan gotong royong. Namun terlepas dari itu, Pemerintah Desa Tirtonirmolo memberikan solusi dengan menuangkan proyek PKT tersebut ke dalam Peraturan Lurah Desa Tirtonirmolo. Isi peraturan ini berkaitan dengan lokasi- lokasi yang dapat dikenakan proyek PKT tersebut.<sup>238</sup> Selebihnya Pemerintah desa sifatnya adalah menunggu instruksi dari Pemerintah daerah yang berkaitan dengan instruksi eksekusi terhadap proyek PKT yang didanai oleh Dana Desa. Untuk Desa Ngestiharjo juga sama mengalami kendala yang demikian, akan tetapi yang dilakukan oleh Pemerintah desa Ngestiharjo melakukan konsultasi dengan jajaran kecamatan dengan pendamping desa yang ada di Kecamatan Kasihan. Pada akhirnya saran dari pendamping desa dan kecamatan adalah menunggu Peraturan Bupati (Perbub) yang mengatur tentang pelaksanaan proyek PKT tersebut agar dapat dieksekusi. Sedangkan untuk upah 30% tetap dibayarkan kepada warga Desa Ngetiharjo, akan tetapi dalam pelaksanaannya hal tersebut terdapat catatan yakni upah yang tidak sesuai dengan sasaran.

---

<sup>237</sup> Wawancara pada, 18 Februari 2019 dengan Pak Karyono Selaku Pamong Desa Tamantirto, Kec. Kasihan Kab. Bantul

<sup>238</sup> Wawancara pada 19 Februari 2019 dengan Ibu Sari Asih selaku Perangkat Desa Pemerinnth Desa Tirtonirmolo, Kecamatan Kasihan, Kabupaten Bantul

Persoalan- persoalan tersebut merupakan dampak dari kebijakan yang diterapkan tidak sesuai dengan kondisi masyarakat desa yang ada. Penduduk desa hidup dengan kearifan lokal dalam mengatur masalah pemerintahan, pengelolaan sumber daya alam dan hubungan sosial. Selain itu kondisi masyarakat tersebut dibingkai dengan aturan lokal yang bertujuan untuk menjaga keseimbangan dan keberlanjutan hubungan antarmanusia dan antara manusia dengan lingkungannya

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Setelah melalui pembahasan dan analisis terhadap permasalahan yang diteliti dalam tesis ini, peneliti menyimpulkan sebagai berikut :

##### **1. Penetapan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Dana Desa**

###### **a. Penetapan penggunaan Dana Desa**

Penetapan penggunaan Dana Desa di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul dilakukan dengan basis kebutuhan masyarakat. Hal ini terlihat pada proses penetapan yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa di setiap desa di Kecamatan Kasihan. Penentuan penggunaan Dana Desa di Kecamatan Kasihan telah sesuai sebagaimana peraturan perundang-undangan yang berlaku, hanya dalam implementasinya di setiap desa terdapat perbedaan di Desa Bangunjiwo yang penetapannya diawali dengan musyawarah pada tingkat dusun kemudian dilanjutkan dalam forum musyawarah desa. sedangkan untuk Desa Tamantirto, Desa Tirtonirmolo, dan Desa Ngestiharjo memiliki pola yang sama dengan yakni tanpa menggunakan mekanisme musyawarah dusun terlebih dahulu. Perbedaan ini terjadi karena faktor geografis wilayah masing-masing desa.

**b. Pengelolaan, Pengawasan, dan Pertanggungjawaban Dana Desa di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul**

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan di Kecamatan Kasihan, pengelolaan Dana Desa difokuskan pada pembangunan desa. Sekalipun letak Kecamatan Kasihan yang berbatasan dengan perkotaan tidak menjamin bahwa infrastruktur di setiap desa di Kecamatan Kasihan memadai. Sebagaimana amanat Permendes PDTT No 16 tahun 2018 program pembangunan desa ini dilakukan dengan program padat karya tunai untuk menyediakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat desa yang menganggur, setengah menganggur, keluarga miskin. Program ini dilakukan pada saat tidak musim panen. Secara tujuan program ini patut diapresiasi, karena spirit yang dibangun adalah pemberdayaan desa, akan tetapi dari segi efektivitas perlu dilakukan kajian ulang karena program ini tidak sesuai dengan kondisi masyarakat di desa di Kecamatan Kasihan. Kemudian dari sisi pengawasan penggunaan Dana Desa setiap desa di Kecamatan Kasihan diawasi oleh Pemerintah Kabupaten Bantul melalui camat dan jajarannya. Selain itu dalam pengawasan Badan Permusyawaratan Desa juga memiliki kewenangan guna melakukan pengawasan, akan tetapi pengawasan yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa hanya

sebatas memberikan informasi saja tidak sampai melakukan upaya korektif terhadap pengelolaan dan penggunaan Dana Desa.

Setelah proses pengelolaan dan dilakukan pengawasan pertanggungjawaban penggunaan dan pengelolaan Dana Desa tersebut dilakukan secara berjenjang sesuai dengan ketentuan Permendagri No. 20 tahun 2018. Dengan dilakukan secara berjenjang. Kemudian disisi lain desa juga dibebankan laporan pertanggungjawaban prioritas penggunaan Dana Desa yang didasarkan pada Pemerndes PDTT No 16 tahun 2018 tentang prioritas penggunaan Dana Desa. Dari kedua proses pertanggungjawaban pengelolaan dan penggunaan Dana Desa dapat menimbulkan tumpang tindih antar satu regulasi dengan regulasi yang lain, sehingga dalam hal iniyang menjadi korban adalah pemerintah desa. Kinerja pemerintahan desa akan menjadi terhambat hanya karena dua regulasi yang salin tumpangtindih. Kemudian selain itu pola peneyelenggaraan pemerintah desa akan menjadi semakin birokratis dan jauh dari awal berdirinya desa yang kaya dengan kearifan lokal.

## **2. Faktor penghambat dalam, pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa di Kecamatan Kasihan**

Secara prinsip dan tujuan adanya program Dana Desa ini adalah sebuah terobosan baru yang dilakukan oleh pembuat undang-undang dan

pemangku kebijakan. Namun terlepas dari tujuan tersebut tidak dapat dilepaskan dari faktor penghambat tidak berjalannya suatu program atau kebijakan tersebut. Kaitannya dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul ini terdapat faktor penghambat antara lain:

**a. Sumber Daya Manusia**

Sumber daya manusia ini adalah kendala yang paling pokok dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa karena bagus tidaknya SDM menentukan kualitas pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Desa. berdasarkan penelitian yang dilakukan masyarakat desa di Kecamatan Kasihan masih belum memahami seutuhnya mengenai konsep Dana Desa sehingga menyulitkan pemerintah desa dalam merealisasikan besaran anggaran Dana Desa setiap tahunnya.

**b. Peraturan Perundang-Undangan**

Berdasarkan penelitian yang dilakukan terdapat dua peraturan menteri yang masih sama sama berlaku yaitu Permendagri No. 20 Tahun 2018 yang mengatur pelaporan dan pertanggungjawaban secara berjenjang. Kemudian Permendes PDPTT No. 16 Tahun 2018 yang mengatur tentang prioritas penggunaan Dana Desa. berdasarkan dua peraturan menteri ini pemerintah desa dibebankan untuk membuat dua laporan

tentang realisasi penggunaan Dana Desa. dari dua regulasi tersebut dapat menimbulkan tumpang tindih antar regulasi.

**c. Program Padat Karya Tunai (PKT)**

Program padat karya tunai (PKT) ini merupakan amanat dari surat keputusan bersama (SKB) empat menteri yang mengatur tentang kewajiban membayar upah pekerja sebesar 30% (tiga puluh persen). Dalam realisasinya sulit untuk dilakukan di tiap tiap Desa di Kecamatan Kasihan karena kondisi sosial masyarakat tidak sesuai dengan regulasi yang telah ditetapkan.

**B. Rekomendasi**

1. Dalam melakukan penetapan dan penggunaan Dana Desa sebagaimana telah dilakukan dengan musyawarah desa hendaknya secara konsisten dilakukan supaya dalam penetapannya terhindar dari kesalahan baik secara administratif maupun kesalahan lain. Selain itu dengan adanya forum musyawarah desa ini dapat membantu kinerja pemerintah desa khususnya dalam melaksanakan program/ kegiatan yang didanai oleh Dana Desa agar tepat sasaran dan terselenggara secara efektif dan efisien.
2. Pentingnya penguatan tugas dan wewenang Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan mana lain dalam hal pengawasan pelaksanaan program yang didanai oleh Dana Desa. Badan

Permasyarakatan Desa seharusnya memiliki wewenang melakukan koreksi dan perbaikan apabila ditemukan kesalahan dalam penggunaan dan pengelolaan Dana Desa, dengan demikian mekanisme *cheks and balances* dapat berjalan dengan maksimal.

3. Pentingnya sinkronisasi berkaitan dengan regulasi yang mengatur tentang agar tidak terjadi tumpangtindih antara satu regulasi dengan regulasi yang lain.
4. Sudah selayaknya untuk penyusunan program padat karya tunai di delegasikan kepada pemerinrah daerah. Hal ini dilakukan agar program padat karya tunai tepat sasaran tanpa menimbulkan problem sosial kemasyarakatan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku buku

- Amrusyi, Fahmi, “*Otonomi Dalam Negara Kesatuan*”, dalam Abdurrahman (Editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta : Media Sarana Press, 1987.
- Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya DiIndonesia*, Jakarta, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004
- Binarto, *Interaksi Desa-Kota*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1989.
- Hasyimzoem, Yusnani, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ke1, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017.
- H. Syauckani, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press, 2015.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara* (Edisi Revisi), Cetakan Ke-5 Jakarta: Rajawali Press, 2010,
- \_\_\_\_\_, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia, 2010
- \_\_\_\_\_, *Desentralisasi Asimetris, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusamedia, 2014.
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan* Yogyakarta: FH UII Press, 2014
- Kaloh, J *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta: Rineka Cipta, 2007

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Buku Pintar Dana Desa*, Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2017

Kertohadikusuma, Soetardjo, *Desa*, akata: Balai Pusaka, 1984

Lubis, Solly, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang- undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Bandung: Alumni, 1978.

Mahfud MD, Moh *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011)

Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001.

\_\_\_\_\_, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, ( Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994

Marbun, SF, *Hukum Administrasi I*, Yogyakarta, FH UII Pres, 2018

\_\_\_\_\_, *Dimensi- Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001

Muhammad Djafar Saidi, Eka Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan Negara Teori Dan Praktik*, Jakarta: Rajawali Press, 2017.

Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberti 1992

Mustaqiem, *Hukum Keuangan Negara*, Yogyakarta: Litera, 2017

M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.

Nurcholis, Hanis, *Pertumbuhan Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Surabaya: Penerbit Erlangga, 2011)

Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.

\_\_\_\_\_, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.

- Rozaki, dkk, “*Desa, Otonomi dan Desentralisasi*”, Yogyakarta, IRE Press, 2005.
- Salim, Agus, Andi Gadjong, *Pemefrintah Daerah; Kajian Politik Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia,2007.
- Santoso, Purwo, *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003
- Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif,dan R&D*,cet. Ke19 Bandung: Alfabeta, 2014.
- Soekanto, Soerjono, *Kedudukan Kepala Desa Sebagai Hakim Perdamaian, Cet I*, Jakarta: Rajawali Press,1986
- Soemantri M,Sri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, 1981
- Syarifudin,Ateng *Pemerintah di Daerah dan Pelaksanaannya*,Bandung: Tarsito
- Tjandra, W Riawan, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Grasindo,2014.
- Wahjono, Padmo, *Masalah Ketatanegaraah Dewasa Ini*, Jakarta:Ghalia Indonesia, 1984.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, edisi revisi*,Jakarta Huma, 2014.
- Yamin,M, *Naskah Persiapan Undang- Undang Dasar 1945, Jilid I* Jakarta:Siguntang,1971.

### **Tesis dan Jurnal**

- Ghufroon , *Hubungan Antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah desa Dalam Konsep Otonomi Pasca Reformasi di Indonesia*, Tesis Fakultas Hukum Universitas IslamIndonesia,(Tahun2016).
- Iryanti, Ita dengan judul “*Implementasi Otonomi Desa Menurut UU No. 32 Tahun 2004;StudiKasus Penerapan Otonomi Desa di Desa Sendayan dan Desa*

*Kampung Panjang Kec.Kampar Utara Kabupaten Kampar Propinsi Riau*, Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, (Tahun 2008).

Lainsamputty, Natanel “ Otonomi *Negeri* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Pulau Ambon Kabupaten Maluku Tengah”. *Thesis* Progran Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, (Tahun 2017)

Mandasari, Zayanti, *Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi*, Tesis (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2015).

Muhammad Luthfi Musthafa, *Implementasi Pencairan dan Pengelolaan Dana Desa dan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Bener Kabupaten Purworejo Tahun Anggran 2016*, Tesis (Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia), 2017.

Mulaynto, *Keberlakuan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa Di Bali Dalam Perspektif Sosiologi Hukum. Jurnal Mimbar Hukum* Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta , ( Tahun 2015)

### **Peraturan Perundang- Undangan**

Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara .

PP Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

PP Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas PP Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

PP Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari APBN.

PP Nomor 22 Tahun 2015 Tantang Perubahan Atas PP Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari APBN.

PP Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas PP Nomor 60 Tahun 2014.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Peraturan Menteri Desa, Transmigrasi dan Daerah Tertinggal No. 16 Tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019.

Perturan Bupati Bantul No 27 Tahun 2018 Tentang Tata Cara pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Tahun Anggaran 2018.

### **Lain- Lain**

Harian Republika 15 Januari 2015

Harian Kompas, Sabtu 29 November 2014

<https://kumparan.com/tugujogja/bupati-bantul-ancam-laporkan-pamong-desa-yang-salahgunakan-dana-desa-1536564405362799456>

Profil Kabupaten Bantul, Bantul: Pemerintah Kabupaten Bantul, Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah BAPPEDA, 2015

<http://bangunjiwo-bantul.desa.id/index.php/first/artikel/33>

<http://tamantirto.bantulkab.go.id/index.php/first/artikel/33>.

Monografi Desa Tirtonirmolo, Semester II, Tahun 2017

Monografi dan Profil Desa Ngetiharjo Tahun 2018