



Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Desa Berdasarkan Prinsip *Fair and Justice*

Bagus Oktafian Abrianto¹, Wilda Prihatiningtyas², Radian Salman³, Sukardi⁴

^{1,2,3,4} Fakultas Hukum Universitas Airlangga

*bagusoa@fh.unair.ac.id

Abstrak

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU No. 6/2014) membawa perubahan baru bagi eksistensi desa sebagai lembaga pemerintahan maupun sebagai entitas kesatuan masyarakat hukum adat yakni lebih diperkuat kewenangannya untuk menjadi desa yang kuat, maju, mandiri, dan demokratis. Salah satu isu strategis dalam UU No. 6/2014 yaitu berkenaan dengan pengelolaan keuangan desa. Adanya penambahan sumber pendapatan desa dari APBN, atau yang biasa disebut dengan istilah dana desa, dalam tataran praktik, menimbulkan berbagai permasalahan. Di sisi lain, dalam rangka melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap desa, saat ini ada beberapa lembaga yang diberikan kewenangan, diantaranya Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, serta Kementerian Keuangan. Berdasarkan hal tersebut, terdapat 2 (dua) isu yang menarik untuk diteliti berkaitan dengan pengelolaan keuangan desa pasca berlakunya UU No. 6/2014. Pertama, implikasi hukum atas keberlakuan UU No. 6/2014 terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa di bidang pengelolaan keuangan. Kedua, mengenai pengaturan dan mekanisme pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa berdasarkan prinsip fair and justice dalam rangka mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan kelembagaan yang mengurus desa. Kesimpulan dalam penelitian ini yaitu pertama, bahwa keberlakuan UU No. 6/2014 memberikan perubahan signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. diantaranya yaitu mengenai Penataan Desa, Struktur Pemerintahan Desa, Pembangunan Desa, Keuangan, Aset dan BUM Desa, Pembangunan Kawasan Perdesaan, Kerjasama antar Desa dan Lembaga Kemasyarakatan Desa. Di bidang keuangan desa, terdapat perluasan sumber pendapatan desa yaitu dengan masuknya alokasi APBN (Dana Desa). Kedua, Pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa oleh kepala desa terdiri dari : (a) Hierarchy Responsibility; (b) Political Responsibility; dan (c) Social Responsibility.

Kata Kunci: Keuangan Desa, Prinsip Fair and Justice, Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Desa

Abstract

Law No. 6 of 2014 on Villages (hereinafter referred to as Law No. 6/2014) brings new changes to the existence of villages as a government institution as well as an entity of indigenous and tribal peoples, which is further strengthened by its authority to become a strong, advanced, independent village and democratic. One of the strategic issues in Law no. 6/2014 concerning the management of village finances. The addition of a source of village income from the state budget (APBN), or commonly referred to as village funds, at the level of practice, raises various problems. On the other hand, in order to provide guidance and supervision of the village, there are currently several institutions that are given authority, including the Ministry of Home Affairs, the Ministry of Village, the Development of Disadvantaged Regions and Transmigration, and the Ministry of Finance. Based on this, there are 2 (two) interesting issues to be studied related to the management of village finances after the enactment of Law no. 6/2014. First, the legal implications of the enforceability of Law no. 6/2014 to the



administration of village administration in the field of financial management. Second, the regulation and mechanism of accountability of village financial management based on fair and justice principle in order to prevent overlapping of institutional authority in charge of village. The conclusion in this research is first, that the validity of Law no. 6/2014 provides significant changes in village governance. such as the Village Management, Village Government Structure, Village Development, Finance, Assets and BUM Des, Rural Area Development, Inter-Village Cooperation and Village Community Institutions. In the area of village finance, there is an expansion of village revenue sources by the inclusion of APBN (Village Fund) allocations. Second, accountability of village's financial management by the village head consists of: (a) Hierarchy Responsibility; (b) Political Responsibility; and (c) Social Responsibility.

Keywords: Village Financial, Fair and Justice Principles, Responsibility of Village Financial Management.

I. PENDAHULUAN (Times New Roman, ukuran huruf 12, Spasi 1,5)

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU No. 6/2014) yang disahkan pada tanggal 15 Januari 2014 membawa perubahan baru bagi eksistensi desa sebagai lembaga pemerintahan maupun sebagai entitas kesatuan masyarakat hukum adat yakni lebih diperkuat kewenangannya untuk menjadi desa yang kuat, maju, mandiri, dan demokratis. Penyelenggaraan Pemerintahan desa sebagai subsistem dalam sistem penyelenggaraan Pemerintahan Nasional sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat. Hal ini sejalan dengan pengakuan dan penghormatan eksistensi desa sebagaimana diatur dalam Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945). Pasal 18B :

- Ayat (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang
- Ayat (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara bangsa ini terbentuk. Struktur sosial jenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan



hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling konkret.¹

Pembiayaan atau keuangan merupakan faktor esensial dalam mendukung penyelenggaraan otonomi desa, sebagaimana juga pada penyelenggaraan otonomi daerah. Untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, Desa membutuhkan dana atau biaya yang memadai sebagai dukungan pelaksanaan kewenangan yang dimilikinya. Selama ini keuangan Desa ditopang dengan dua sumber utama, yakni pendapatan asli Desa (pungutan, hasil kekayaan Desa, gotong-royong dan swadaya masyarakat) serta bantuan dari pemerintah. Namun, secara empirik, ada beberapa masalah yang berkaitan dengan keuangan Desa. Pertama, besaran anggaran Desa sangat terbatas. PADes sangat minim, antara lain karena Desa tidak mempunyai kewenangan dan kapasitas untuk menggali potensi sumber-sumber keuangan Desa. Karena terbatas, anggaran Desa tidak mampu memenuhi kebutuhan kesejahteraan perangkat Desa, pelayanan publik, pembangunan Desa apalagi kesejahteraan masyarakat Desa. Dari beberapa contoh komposisi APBD Kabupaten/Kota yang ada memperlihatkan bahwa keberpihakan pemerintah terhadap spasial Desa dan orang miskin di Desa sangat lemah².

Keterbatasan keuangan Desa tersebut menjadi sebuah masalah serius, yang menjadi perhatian yang seksama baik dari kalangan pemerintah Desa, pemerintah pusat dan kabupaten maupun kalangan "sektor ketiga" (akademisi dan NGOs) yang menaruh perhatian tentang Desa³. Pemerintah ternyata memberikan respons yang positif. Pada masa Undang-undang lama maupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 22/1999), kita hanya mengenal konsep dan skema bantuan pemerintah untuk mendukung keuangan Desa, meski dalam hal keuangan daerah sudah dikenal dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Konsep "bantuan" ini tentu bersifat opsional dan programatik sehingga tergantung pada keberpihakan pemerintah, sekaligus menunjukkan bahwa Desa tidak mempunyai hak atas uang negara. Meski UU No. 22/1999 belum memberikan amanat tentang perimbangan atau alokasi dana kepada Desa secara jelas, tetapi sejak tahun 2001 sejumlah pemerintah kabupaten/kota melakukan inovasi melahirkan

¹ HAW Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hal.4

² Lihat Naskah Akademik Rancangan Undang - Undang Desa hal. 32.

³ *Ibid.*, hal 34.



kebijakan alokasi dana Desa (selanjutnya disebut ADD) secara proporsional dengan jumlah yang lebih besar daripada bantuan keuangan sebelumnya. Pengalaman-pengalaman yang baik dari banyak daerah ini diadopsi oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 32/2004). UU No. 32/2004 memperbaiki kelemahan yang terkandung dalam UU No. 22/1999 tersebut, yakni mengubah konsep "bantuan" menjadi "bagian", yang berarti bahwa Desa mempunyai hak untuk memperoleh alokasi sebagian dana perimbangan yang diterima oleh pemerintah kabupaten/kota⁴.

Perkembangan lanjutan dalam UU No. 6/2014 tepatnya pasal 72 ayat (1) huruf b menyebutkan bahwa salah satu sumber pendapatan desa adalah anggaran dan belanja negara.

Pasal 72

- (1) Pendapatan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) bersumber dari:
 - a. pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
 - b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;**
 - c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
 - d. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
 - e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
 - f. **hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga;** dan
 - g. lain-lain pendapatan Desa yang sah.
- (2) Alokasi anggaran APBN untuk Desa bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan.

Penjelasan Pasal 72 ayat (1) huruf b menyebutkan bahwa "Anggaran bersumber dari APBN tersebut" adalah anggaran yang diperuntukkan bagi Desa dan Desa Adat yang ditransfer melalui APBD Kabupaten/Kota yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 72 ayat (2) disebutkan bahwa "Besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung ke Desa ditentukan 10% (sepuluh perseratus) dari dan di luar dana Transfer Daerah (*on top*) secara bertahap." Selanjutnya dalam Pasal 75 ayat (1) UU No. 6/2014 disebutkan bahwa Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan

⁴ *Ibid.*



Desa. Artinya bahwa selain sebagai ujung tombak keberhasilan pelaksanaan pemerintahan di desa, Kepala Desa juga wajib bertanggung jawab terhadap semua permasalahan yang terjadi di desa, khususnya berkaitan dengan pengelolaan keuangan desa.

Mengacu pada Pasal 72 ayat (1) huruf f bahwa salah satu sumber pendapatan desa adalah dana hibah. Disinilah banyak muncul permasalahan dimana kepala desa seringkali harus berurusan dengan penegak hukum dikarenakan ketidaktahuan mengenai prosedur pengelolaan dana hibah. Sebagai contoh, kasus Kepala Desa Sawir Kecamatan Tambakboyo, Kabupaten Tuban, Nur Aini, yang diduga melakukan korupsi dana kas desa dan ditetapkan Kejaksaan Negeri (Kejari) Tuban sebagai tersangka⁵, Kepala desa Tawangargo, Kecamatan Karangploso, Kabupaten Malang, Feri Misbahul Munir resmi dinyatakan sebagai tersangka kasus korupsi⁶, Sumaryoto (50) Kades (kepala Desa) Maos Kidul, disangka melakukan tindakan pidana korupsi dana hibah tahun 2012 dari Pemkab setempat sebesar Rp 180 juta⁷

Ketiga contoh kepala desa diatas ditetapkan sebagai tersangka atas kasus korupsi dalam pengelolaan dana hibah. Hal ini terjadi karena tidak adanya tata aturan yang jelas mengenai pengelolaan dana hibah di desa sebagaimana pengaturan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 191/PMK.05/2011 tentang Mekanisme Pengelolaan hibah yang masuk kedalam keuangan negara. Jika rezim keuangan desa sebagaimana diatur dalam UU No. 6/2014 masuk ke dalam rezim keuangan negara, maka seyogyanya pengelolaan dana hibah di desa itu tunduk pada pengelolaan dana hibah negara sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 191/PMK.05/2011. Namun jika kita cermati defnisi pendapatan hibah dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 191/PMK.05/2011 disebutkan bahwa Pendapatan Hibah adalah :

“setiap penerimaan Pemerintah Pusat dalam bentuk uang, barang, jasa dan/atau surat berharga yang diperoleh dari pemberi hibah yang tidak perlu dibayar kembali, yang berasal dari dalam negeri atau luar negeri, yang atas pendapatan hibah tersebut, pemerintah mendapat manfaat secara langsung yang digunakan untuk mendukung tugas dan fungsi K/L, atau diteruskan kepada Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah “

⁵ <http://news.detik.com/surabaya/read/2015/02/18/101046/2836341/475/kades-di-tuban-jadi-tersangka-korupsi-dana-kompensasi-kas-desa> diakses 8 April 2015.

⁶ <http://surabaya.tribunnews.com/2015/01/06/kades-tawangargo-resmi-tersangka-korupsi-dana-hibah> diakses 8 April 2015.

⁷ <http://city.seruu.com/read/2015/02/09/242492/oknum-pns-dan-kades-tilep-dana-hibah-1423479899> diakses 8 april 2015.



Berdasarkan definisi tersebut mengartikan bahwa Permenkeu hanyalah mengatur dana hibah yang masuk ke dalam pemerintahan pusat, dan tidak mengatur pendapatan hibah yang masuk ke pemerintahan desa. Permasalahan selanjutnya yaitu berkaitan dengan penggunaan uang negara (pendapatan desa yang secara langsung dari APBN) yang mana harus dipertanggungjawabkan (vide Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara). Apakah pertanggungjawaban tersebut membawa konsekuensi imperatif bagi audit oleh BPK berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengingat jumlah Desa yang amat banyak di tengah keterbatasan aparat pemeriksa dari BPK maupun BPK Perwakilan?

Beberapa permasalahan diatas muncul karena UU No 6/2014 hadir pada tahun dimana terjadi transisi pergantian penguasa di Indonesia yaitu dengan adanya Pemilu sehingga berdampak pada penerapan undang-undang tersebut. Hal ini juga terkait erat dengan kementerian mana yang berwenang dalam menerbitkan peraturan menteri yang berkaitan dengan keuangan desa. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa (PP No. 43/2014) menyebutkan :

Pasal 1 ayat (14)

Menteri adalah menteri yang menangani Desa

Pasal 106

Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan keuangan Desa diatur dalam Peraturan Menteri

Sejalan dengan amanat pasal 106 PP No. 43/2014 tersebut maka Kementerian Dalam Negeri akhirnya mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa, lebih lanjut dalam PP No. 43/2014 pasal 142 menyebutkan:

Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian, pengurusan dan pengelolaan, serta pembubaran BUM Desa diatur dengan Peraturan Menteri

Disisi lain, rezim pemerintah yang baru telah membentuk Kementerian Desa, Pembangunan daerah tertinggal dan Transmigrasi yang kemudian mengeluarkan Peraturan Menteri Nomor 4 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, serta Pembubaran BUM



Desa. Jika diperhatikan terjadi tumpang tindih kewenangan di kubu kementerian terkait dengan pengelolaan keuangan desa apakah Kementerian Dalam Negeri yang berwenang ataukah Kementerian Desa, Pembangunan daerah tertinggal dan Transmigrasi? Hal ini kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kementerian Desa, Pembangunan daerah tertinggal dan Transmigrasi (Perpres No. 12/2015) di Pasal 2 yang menyebutkan bahwa:

Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan, pemberdayaan masyarakat desa, percepatan pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Hadirnya Perpres ini memperjelas bahwa yang berwenang atau memiliki tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan, pemberdayaan masyarakat desa, percepatan pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi termasuk didalamnya pengelolaan keuangan desa adalah Kementerian Desa, Pembangunan daerah tertinggal dan Transmigrasi. Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana status Permendagri No. 113/2014? Apakah Pemerintah Desa tetap berhubungan ke Kementerian dalam Negeri terkait dengan pengelolaan keuangan desa mengingat bahwa peraturan mengenai keuangan desa dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri?

Dengan merujuk pada penjelasan problematika diatas, tampak setidaknya terdapat 2 (dua) isu berkaitan dengan pengelolaan keuangan desa pasca lahirnya UU No. 6/2014, yakni akibat yang berkaitan dengan status rezim keuangan desa antara aspek keuangan negara dan aspek pemerintahan daerah. Yang kedua adalah potensi adanya konflik kewenangan pengelolaan keuangan desa karena perubahan konsep desa, pengaturan kewenangan urusan desa oleh pemerintah pusat (kementerian) serta konflik yang berkaitan dengan pertanggungjawaban keuangan desa karena adanya dua rezim hukum (keuangan negara dan pemerintahan daerah).

II. METODE PENELITIAN (Times New Roman, ukuran huruf 12, spasi 1,5)



Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif dengan pendekatan masalah berupa *statute approach* (pendekatan perundang-undangan) dan *conceptual approach* (pendekatan konseptual). *Statute approach* (pendekatan perundang-undangan) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁸ Pendekatan perundang-undangan dipergunakan untuk mempelajari konsistensi undang-undang dengan UUD NRI 1945 maupun peraturan perundang-undangan lainnya sekaligus menjawab isu hukum.

PEMBAHASAN

Implikasi Hukum atas Keberlakuan UU No. 6/2014 Tentang Desa Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Bidang Pengelolaan Keuangan

Keberlakuan UU No. 6/2014 memberikan perubahan signifikan, salah satunya yaitu terkait dengan adanya penambahan sumber pendapatan desa yang bersumber dari APBN. Penambahan sumber-sumber pendapatan desa tersebut ditujukan dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa. Pendapatan desa yang bersumber dari APBN tersebut lebih dikenal dengan Dana Desa yang bersumber dari APBN, yang mana nominalnya diharapkan meningkat setiap tahunnya, bahkan terdapat wacana bahwa dana tersebut akan mencapai 1 milyar per desa. Untuk mempermudah pemahaman dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan desa pasca berlakunya UU No. 6/2014, dalam sub bab ini akan dijelaskan mengenai 4 (empat) hal. *Pertama*, yaitu dinamika pengaturan desa dalam tata hukum Indonesia. *Kedua*, mengenai politik hukum pemerintahan desa di Indonesia pasca berlakunya UU No. 6/2014. *Ketiga*, mengenai pengelolaan keuangan desa berdasarkan UU No. 6/2014. Dan *keempat*, analisa peraturan terkait dengan pengelolaan dana desa yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara.

Secara filosofis desa merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri (*self governing community*).⁹ Desa yang mempunyai pemerintahan sendiri dan

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. Ke-4, Prenada Media, Surabaya, 2009, hlm.133

⁹ Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan, Dirjen Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa, Depdagri, Jakarta, 2007, hal.8-9.



dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkhis-struktural dengan struktur yang lebih tinggi, telah ada terlebih dahulu sebelum adanya negara. Dengan demikian desa yang memiliki tata pemerintahan lebih tua, seharusnya juga menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Lebih lanjut bahwa sejalan dengan pendapat Prof. Mr j de Louter seorang ahli tata negara Belanda dan F. Laceulle, bahwasannya keberadaan bangsa dan negara sebenarnya terletak di desa, artinya bangunan hukum desa merupakan fundamen bagi tatanegara Indonesia.¹⁰ Oleh karenanya pengaturan desa dalam Undang-Undang adalah sangat mendesak karena jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan akan menentukan luasnya jangkauan pengaturan mengenai desa. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) akan menjadi lebih kuat bila ditopang oleh kedaulatan rakyat serta kemandirian lokal (daerah dan Desa), yakni pusat yang "menghargai" lokal dan lokal yang "menghormati" pusat.

Sejarah pemerintahan Desa di Indonesia sudah ada sejak pemerintahan Kolonial Belanda karena Perundang - undangan yang mengatur tentang Desa sudah ada pada zaman tersebut. Peraturan Perundang - undangan yang mengatur tentang Desa sudah mengalami beberapa kali perubahan sesuai dengan perkembangan zaman dan kebutuhan. Sejarah perjalanan tata Pemerintahan Desa selama ini berubah-ubah seiring dengan dinamika kondisi dan situasi politik nasional.¹¹ Perubahan itu sejalan dengan politik hukum nasional yang dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan.

Sejak tahun 1906 hingga 1 Desember 1979 Pemerintahan Desa di Indonesia diatur oleh Perundang - undangan yang dibuat oleh penjajah Kolonial Belanda, meskipun pada tahun 1965 sudah ada Undang - undang No 19 Tahun 1965 tentang Desapraja tetapi dengan dikeluarkannya Undang - undang No 6 Tahun 1969 yang menyatakan tidak berlakunya berbagai Undang - undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - undang maka Undang - undang No 19 Tahun 1965 dalam prakteknya tidak berlaku walaupun secara yuridis Undang - undang tersebut masih berlaku hingga terbentuknya Undang - undang yang baru yang mengatur tentang Pemerintahan Desa, baru setelah 34 tahun

¹⁰ Sutardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Yogyakarta, 1984, hal. 39.

¹¹ HAW. Widjaja. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: RajaGrafi ndo Persada, 2008, hal. 7.



merdeka Negara Indonesia memiliki Undang - undang Pemerintahan Desa yang dibuat sendiri.¹²

Lahirnya Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa membawa “angin segar” bagi masyarakat di Desa karena dengan adanya UU ini maka desa mendapatkan payung hukum yang lebih kuat dibandingkan pengaturan Desa di dalam UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004. Pandangan sebagian besar masyarakat terhadap Undang-undang ini lebih tertuju kepada alokasi dana yang sangat besar. Padahal isi dari Undang-undang Desa tidak hanya mengatur perihal dana Desa tetapi mencakup hal yang sangat luas.¹³ Pengertian tentang Pemerintah Desa di dalam Undang-undang ini terdapat di dalam Pasal 25 yang bunyinya : “Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh Perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain”.

Dengan berlakunya Undang-undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa, Kementrian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi telah merencanakan Nawa Kerja Prioritas yang akan menjadi target utama dalam masa jabatan tahun 2014 – 2019, khususnya pada poin ketiga yaitu “Memperkuat Indonesia dari Pinggiran dengan Memperkuat Daerah dan Desa”. Salah satu agenda besarnya adalah mengawal implementasi UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa secara sistematis, konsisten dan berkelanjutan melalui fasilitasi, supervisi dan pendampingan. Adapun tujuan pengaturan desa dalam UU ini yaitu :

- a. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;

¹² Daeng Sudirwo, 1981, *Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah dan Pemerintahan Desa*, Angkasa, Bandung, h. 41.

¹³ Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2015, h. 206.



- d. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
- e. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
- f. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
- g. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- h. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
- i. memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Dalam implementasinya, keberadaan UU No. 6/2014 bukan saja mengakui semua peraturan pelaksanaan tentang Desa yang tidak bertentangan tetap berlaku, tetapi juga mendorong agar semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan Desa wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya dengan ketentuan undang-undang ini. Ketentuan ini dapat dibaca dari Pasal 120 ayat (1) dan 119 UU No. 6 Tahun 2014. Dalam konteks itu, pembentuk Undang-Undang memberikan amanat pada beberapa poin penting untuk diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP). Adapun amanat pengaturan lebih lanjut pengaturan desa dalam PP dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut :

Pasal	Materi yang Diatur
31 ayat (3)	Tata Cara Pemilihan Kepala Desa Serentak
40 ayat (4)	Pemberhentian Kepala Desa
47 ayat (6)	Musyawaharah Desa
49 ayat (2)	Perangkat Desa yang akan jadi rujukan Perda
53 ayat (4)	Pemberhentian Perangkat Desa
66 ayat (5)	Besaran Penghasilan Tetap, Tunjangan, dan Penerimaan Lainnya yang Sah Kepala Desa dan Perangkat Desa
75 ayat (3)	Keuangan Desa
77 ayat (3)	Tata Cara Pengelolaan Kekayaan Milik Desa
79 ayat (5)	RPJM Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa
118 ayat (6)	Penempatan Perangkat Desa yang Berstatus PNS



Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia Pasca Berlakunya UU No. 6/2014

Berdasarkan Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945 hasil amandemen kedua, disebutkan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Pasal ini menjadi landasan konstitusional keberadaan desa dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Desa sejatinya merupakan subsistem dari Pemerintahan Daerah yang lahir berdasarkan otonomi asli. Perbedaan mendasar antara otonomi daerah dan otonomi asli Pemerintahan Desa yaitu bahwa karakteristik dari otonomi daerah adalah *top-down* karena daerah baru dikatakan mendapatkan otonominya setelah mendapat pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat berdasarkan UU. Sedangkan otonomi yang lahir di desa sesungguhnya sudah ada dan diakui sejak sebelum negara ini ada berdasarkan hak asal usul. Karakteristik dari bentuk otonomi asli ini yaitu bersifat *bottom-up*. Hal ini merupakan konsekuensi logis historis dimana desa ditempatkan sebagai entitas yang memang sudah ada jauh sebelum negara ini ada. Mengingat desa juga merupakan sub sistem dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pengakuan akan otonominya perlu diatur lebih tegas dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan peraturan perundang-undangan, kewenangan Desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul
- b. kewenangan lokal berskala Desa
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagai bentuk implementasi dari adanya kewenangan-kewenangan tersebut, maka pasca berlakunya UU No. 6/2014 ditemukan beberapa isu strategis diantaranya mengenai : Penataan Desa, Struktur Pemerintahan Desa, Pembangunan Desa, Keuangan, Aset dan BUM



Des, Pembangunan Kawasan Perdesaan, Kerjasama antar Desa dan Lembaga Kemasyarakatan Desa.

Isu pertama yakni mengenai penataan desa. Penataan Desa sebagaimana dimaksud dalam UU No. 6/2014 merupakan proses-proses pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status dan penetapan Desa. Meskipun secara substansi hal ini pernah diatur dalam UU yang mengatur tentang desa yang berlaku sebelumnya, namun penggunaan istilah "penataan" baru muncul pada UU Desa ini. UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa menyatakan bahwa ketentuan tentang pemecahan, penyatuan dan penghapusan desa diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Sedangkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah pada bagian khusus yang mengatur tentang desa juga mencantumkan ketentuan tentang pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa. Menurut UU No. 22/1999 ini, ketiga hal tersebut ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Demikian juga pada UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tentang pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa. UU No. 32/2004 ini menambahkan pengaturan tentang perubahan status kelurahan menjadi desa, sehingga substansi tentang penataan desa bukan hal yang baru diatur dalam tata hukum kita.

Dalam UU No. 6/2014, jika dibandingkan dengan UU sebelumnya, penataan Desa dirumuskan dalam klausul yang lebih rinci. Pemerintah, sebagai pengusul rancangan UU ini menyatakan bahwa perubahan mendasar yang diatur dalam regulasi ini adalah persyaratan dan mekanisme pembentukan desa yang diperketat. Hal ini disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri dalam rapat kerja dengan Pansus RUU Desa pada tanggal 4 April 2012. Lebih lanjut Menteri menyatakan, pengetatan ini dilakukan untuk mengantisipasi pemekaran desa yang semakin hari semakin tidak terkontrol. Penataan Desa dalam UU ini dicantumkan pada Bab III. Dari 11 pasal yang ada, penataan Desa dapat diuraikan menjadi beberapa sub tema yang terdiri dari: (1) Pemerintah Sebagai Subyek Penataan Desa; (2) Evaluasi sebagai Basis Penataan Desa; (3) Tujuan Penataan Desa; (4) Ruang Lingkup Penataan Desa; (5) Prasyarat dalam Penataan Desa; dan (6) Mekanisme Penataan Desa.

Isu kedua mengenai struktur pemerintahan desa. Dalam konsepsi UU No. 32 Tahun 2004, khususnya pasal 200, pemerintahan Desa adalah bagian dari pemerintahan daerah kabupaten/kota. Namun UU itu dan UU No. 5/1979, tak memberikan penjelasan apa



sebenarnya yang dimaksud dengan pemerintahan Desa. Hal berbeda terlihat dari UU No. 6/2014 yang sudah memberikan definisi tentang pemerintahan Desa. Pemerintah Desa pada dasarnya lebih merujuk pada organ, sedangkan pemerintahan desa lebih merujuk pada fungsi.¹⁴ Pemerintahan Desa mencakup fungsi regulasi/kebijakan, fungsi pelayanan dan fungsi pemberdayaan. Pasal 1 Angka 2 UU No. 6/2014 menjelaskan definisi Pemerintahan Desa yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya dalam Angka 3 disebutkan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Berkenaan dengan perangkat desa disini, terdapat hal yang baru dalam UU No. 6/2014 dimana klausul mengenai syarat PNS bagi Sekretaris Desa sebagaimana diatur dalam UU No. 32/2004 telah dihapuskan. Walaupun kemudian dalam PP No. 43/2014 tetap membuka peluang bagi PNS untuk masuk sebagai perangkat desa.

Konstruksi pemerintahan Desa yang dianut dalam UU No. 6/2014 adalah konstruksi gabungan. Penjelasan Umum Undang-Undang ini menyebutkan secara tegas bahwa: "Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat".

Isu ketiga yaitu mengenai pembangunan desa. Tujuan normatif dari pembangunan desa adalah bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Pembangunan desa haruslah mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan dan kegotoroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial. Dalam hal perencanaan pembangunan desa, pemerintah desa menyusun perencanaan pembangunan desa sesuai dengan kewenangannya dengan merujuk pada perencanaan pembangunan kabupaten/kota yang terkait dengan Rencana

¹⁴ Bhenyamin Hossein. "Arah Kebijakan Pembangunan Hukum di Bidang Penyelenggaraan Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah)", makalah pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, Jakarta, 29-31 Mei 2006.



Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD) untuk jangka waktu 6 tahun dan Rencana Pembangunan Tahunan Desa yang merupakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa. RPJMDes dan Rencana Kerja Pemerintah Desa diejawantahkan dalam Peraturan Desa masing-masing. Rencana Pembangunan Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di desa dan juga merupakan pedoman dalam penyusunan APBDesa. Program pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang berskala lokal dalam cakupan desa dapat dikoordinasikan dan dapat pula diintegrasikan pelaksanaannya kepada desa. Perencanaan pembangunan desa juga merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan kabupaten/kota. Perencanaan pembangunan desa memiliki prosedur diantaranya : mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa dimana Pemerintah Desa wajib mewadahi masyarakatnya dengan menyelenggarakan musyawarah perencanaan Pembangunan Desa. Dalam musyawarah perencanaan pembangunan, desa menetapkan prioritas, program, kegiatan dan kebutuhan pembangunan desa yang dinanai oleh APBDesa, swadaya masyarakat Desa, dan/atau APBD kabupaten/kota. Prioritas, program, kegiatan dan kebutuhan pembangunan desa dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat desa. Pembangunan desa dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan seluruh masyarakat desa tanpa mendiskriminasikan minoritas dalam masyarakat desa dengan semangat gotong royong. Pelaksanaan pembangunan desa dilakukan dengan memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam desa. Pembangunan lokal dalam skala desa dilaksanakan sendiri oleh desa.

Dalam kaitannya dengan pemantauan dan pengawasan pembangunan desa, masyarakat desa berhak mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan pembangunan desa dan berhak melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan pembangunan desa. Masyarakat desa yang telah melakukan pemantauan pembangunan desa melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan pembangunan desa kepada pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. Pemerintah desa wajib menginformasikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan (termasuk APBDesa) kepada masyarakat desa melalui layanan informasi kepada umum dan melaporkannya dalam musyawarah desa paling sedikit setahun sekali. Masyarakat desa berpartisipasi dalam musyawarah desa untuk menanggapi laporan pelaksanaan pembangunan desa.



Seluruh upaya dalam pembangunan desa merupakan implikasi dari asas pengakuan, subsidiaritas, pemberdayaan dan investasi di tingkat desa yang selanjutnya diharapkan dapat meningkatkan stabilitas ekonomi desa dan daya saing desa sehingga mampu meningkatkan kualitas desa karena problematika kemiskinan terbesar ada di desa.

Indikator selanjutnya yaitu berkaitan dengan masih minimnya kapabilitas dari kepala desa. Karena di UU No. 6 Tahun 2014-pun hanya mensyaratkan calon kepala desa berpendidikan paling rendah tamatan SMP atau sederajat, sedangkan untuk menjalankan pemerintahan seorang kepala desa yang kemudian melakukan tugas koordinasi kepada seluruh perangkat desa dan masyarakat desa harus sesuai dengan peraturan yang berlaku dan selanjutnya harus dapat berstrategi untuk dapat mengembangkan desanya. Masih banyaknya desa-desa yang tertinggal yang perlu perhatian khusus dan strategi pengembangan konkrit dari pemerintah. Terkait persyaratan pendidikan bagi kepala desa ini dapat menjadi kritik dan evaluasi bagi UU No. 6 Tahun 2014. Persyaratan pendidikan ini tidak konsisten atau sinkron dengan politik hukum secara ideal dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yakni mencerdaskan kehidupan bangsa, yang oleh Pasal 31 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 memerintahkan kepada setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar, dan sejak tahun 2013 sudah mencanangkan wajib belajar 12 tahun. Syarat berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat akan setara dengan wajib belajar 9 tahun, yang ini sudah diperbaharui dengan wajib belajar 12 tahun, bagaimana negara Indonesia akan mendorong kearah tujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa kalau persyaratan itu tidak mengacu arah politik hukum yang telah ditetapkan, tentu hal ini akan menghambat tujuan tersebut.

Isu keempat yaitu mengenai keuangan desa. Sebagaimana diketahui bahwa sejak diundangkannya UU No. 6/2014 yang memasukkan Alokasi APBN sebagai bagian dari sumber pendapatan desa menimbulkan *euphoria* baru dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Di satu sisi penambahan atau perluasan sumber pendapatan tersebut membawa implikasi positif karena desa semakin mandiri dalam menyelenggarakan pemberdayaan masyarakat dan pembangunan di desa. Namun di sisi lain, penambahan sumber pendapaan tersebut tidak dibarengi dengan kompetensi dan kapabilitas Pemerintah Desa dalam melakukan pengelolaan keuangan desa secara mandiri.



Isu strategis kelima adalah mengenai Asset desa yang dapat berupa tanah kas desa, tanah ulayat, pasar desa, pasar hewan, tambahan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik desa, mata air milik desa, pemandian umum umum dan asset lainnya milik desa. Pengelolaan asset desa diantaranya dengan memanfaatkan kekayaan milik pemerintah dan pemerintah daerah berskala lokal desa yang ada di desa untuk kemudian dapat dihibahkan kepemilikannya kepada desa, kekayaan milik desa yang berupa tanah disertifikatkan atas nama pemerintah desa, kekayaan milik desa yang telah diambil alih oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dikembalikan kepada desa kecuali yang sudah digunakan untuk fasilitas umum, bangunan milik desa harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib, pengelolaan kekayaan milik desa yang dilaksanakan berdasarkan asas kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas dan kepastian nilai ekonomi (vide Pasal 77 UU No. 6/2014). Pengelolaan kekayaan milik desa dilaksanakan dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat desa serta demi meningkatkan pendapatan desa. Pengelolaan kekayaan milik desa dibahas oleh kepala desa bersama badan permusyawaratan desa berdasarkan tata cara pengelolaan kekayaan milik desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Isu strategis keenam adalah BUM Desa. Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa (vide Pasal 87 ayat 1 UU No. 6/2014). Lahirnya BUM Desa sebagai upaya agar desa juga bisa meningkatkan ekonominya dengan kreatif dan inovatif. BUM Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (vide Pasal 87 ayat 2 UU No. 6 tahun 2014). Pendirian BUM Desa disepakati melalui musyawarah desa dan ditetapkan melalui peraturan desa yang kemudian hasil dari BUM Desa dimanfaatkan untuk pengembangan usaha dan pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam anggaran pendapatan belanja desa. Selanjutnya pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah daerah, pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah desa tidak pasif setelah berjalannya BUM Desa dan dapat turut mendorong perkembangan BUM Desa dengan cara memberikan hibah dan/atau akses permodalan,



melakukan pendampingan teknis dan akses ke pasar dan memprioritaskan BUM Desa dalam pengelolaan sumber daya alam di desa.

Isu strategis ketujuh adalah pembangunan kawasan perdesaan. Pembangunan kawasan perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa di kawasan perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif. (vide pasal 83 ayat 2 UU No. 6/2014). Upaya dalam pembangunan kawasan perdesaan meliputi penggunaan dan pemanfaatan wilayah desa dalam rangka penetapan kawasan pembangunan sesuai dengan tata ruang kabupaten/kota, pelayanan yang dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan, pengembangan infrastruktur, peningkatan ekonomi perdesaan dan pengembangan teknologi tepat guna serta pemberdayaan masyarakat desa untuk meningkatkan akses terhadap pelayanan dan kegiatan ekonomi. Rancangan pembangunan kawasan perdesaan dibahas bersama oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota dan pemerintah desa. Rencana pembangunan kawasan perdesaan ditetapkan oleh bupati/walikota sesuai dengan RPJMD. Pembangunan kawasan yang terkait dengan pemanfaatan asset desa dan tata ruang desa wajib melibatkan pemerintah desa. Perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan pendayagunaan asset desa untuk pembangunan kawasan perdesaan mengacu pada hasil musyawarah desa. Pembangunan kawasan perdesaan dilaksanakan melalui satuan kerja perangkat daerah, pemerintah desa, dan/atau BUM Desa dengan mengikutsertakan masyarakat desa. Pembangunan kawasan perdesaan yang berskala lokal desa wajib diserahkan pelaksanaannya kepada desa dan/atau kerjasama antar desa.

Isu strategis kedelapan adalah kerjasama antar desa yang meliputi pengembangan usaha bersama yang dimiliki oleh desa untuk mencapai nilai ekonomi yang berdaya saing, kegiatan kemasyarakatan, pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat antar desa dan/atau bidang keamanan dan ketertiban (vide pasal 92 ayat 1 UU No. 6/2014) yang dituangkan dalam peraturan bersama kepala desa melalui kesepakatan musyawarah antar desa dan dilaksanakan oleh badan kerjasama antardesa yang dibentuk melalui peraturan bersama kepala desa. Musyawarah antar desa diselenggarakan untuk membahas hal-hal yang berkaitan dengan pembentukan lembaga antar desa, pelaksanaan program pemerintah dan pemerintah daerah yang dapat dilaksanakan melalui skema kerja sama antar desa, perencanaan, pelaksanaan dan



pemantauan program pembangunan antardesa, pengalokasian anggaran untuk pembangunan desa, antar desa, dan kawasan perdesaan, masukan terhadap program pemerintah daerah tempat desa tersebut berada dan kegiatan lainnya yang dapat diselenggarakan melalui kerjasama antar desa.

Isu strategis terakhir adalah lembaga kemasyarakatan desa. Desa mendayagunakan lembaga kemasyarakatan desa yang ada dalam membantu pelaksanaan fungsi penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Lembaga kemasyarakatan desa merupakan wadah partisipasi masyarakat desa sebagai mitra dari pemerintah desa. Lembaga kemasyarakatan desa memiliki tugas untuk melakukan pemberdayaan masyarakat desa, ikut serta merencanakan dan melaksanakan pembangunan dan juga meningkatkan pelayanan masyarakat desa. Pelaksanaan program di desa yang bersumber dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota dan lembaga non pemerintah wajib memberdayakan dan mendayagunakan lembaga kemasyarakatan yang sudah terbentuk di desa.

Pengelolaan Keuangan Desa Berdasarkan UU No. 6/2014

UU No. 6/2014 beserta peraturan pelaksanaannya telah mengamanatkan pemerintah desa agar lebih mandiri dalam hal pengelolaan pemerintahan dan berbagai sumber daya alam yang dimiliki, termasuk di dalamnya pengelolaan keuangan dan kekayaan milik desa. Dalam APBN-P 2015 telah dialokasikan Dana Desa sebesar ± Rp 20,776 triliun kepada seluruh desa yang tersebar di Indonesia. Jumlah desa yang ada saat ini sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2015 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan (Permendagri No. 39/2015) sebanyak 74.093 desa. Selain Dana Desa, sesuai pasal 72 UU Desa, Desa memiliki Pendapatan Asli Desa dan Pendapatan Transfer berupa Alokasi Dana Desa; Bagian dari Hasil Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota; dan Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi/ Kabupaten/Kota.

Peran besar yang diterima oleh desa, tentunya disertai dengan tanggung jawab yang besar pula. Oleh karena itu pemerintah desa harus bisa menerapkan prinsip akuntabilitas dalam tata pemerintahannya, dimana semua akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa dan prinsip transparansi agar



terciptanya *check and balances* dalam pertanggungjawaban pemerintah desa. Dalam hal keuangan desa, pemerintah desa wajib menyusun Laporan Realisasi Pelaksanaan APB Desa dan Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa. Laporan ini dihasilkan dari suatu siklus pengelolaan keuangan desa, yang dimulai dari tahapan perencanaan dan penganggaran; pelaksanaan dan penatausahaan; hingga pelaporan dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa.

Kepala desa dalam amanat UU No. 6/2014 sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam hal pengelolaan keuangan desa dan dapat melimpahkan sebagian kewenangan pengelolaan keuangan desa ke perangkat desa yang ditunjuk. Pengaturan mengenai keuangan desa diatur dalam Pasal 71-75 UU No. 6/2014. Berdasarkan Pasal 71 UU No. 6/2014 disebutkan bahwa :

- (1) Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.
- (2) Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menimbulkan **pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan Keuangan Desa.**

Dalam tahap perencanaan dan penganggaran, pemerintah desa harus melibatkan masyarakat desa yang dapat direpresentasikan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD), sehingga program kerja dan kegiatan yang disusun dapat mengakomodir kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa serta sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh desa tersebut. Selain itu pemerintah desa harus bisa menyelenggarakan pencatatan, atau minimal melakukan pembukuan atas transaksi keuangannya sebagai wujud pertanggungjawaban keuangan yang dilakukannya.

Namun demikian, peran dan tanggung jawab yang diterima oleh desa belum diimbangi dengan sumber daya manusia (SDM) yang memadai baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Kendala umum lainnya yaitu desa belum memiliki prosedur serta dukungan sarana dan prasarana dalam pengelolaan keuangannya serta belum kritisnya masyarakat atas pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja desa. Besarnya dana yang harus dikelola oleh pemerintah desa memiliki risiko yang cukup tinggi dalam pengelolaannya, khususnya bagi aparatur pemerintah desa. Fenomena pejabat daerah yang tersangkut kasus hukum agar tidak terulang



kembali dalam skala pemerintahan desa. Aparatur pemerintah desa dan masyarakat desa yang direpresentasikan oleh BPD harus memiliki pemahaman atas peraturan perundang-undangan dan ketentuan lainnya, serta memiliki kemampuan untuk melaksanakan pencatatan, pelaporan dan pertanggungjawaban.

Oleh karena itu, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 115 huruf g UU Desa, pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota melakukan pengawasan kepada pemerintah desa dalam pengelolaan dana desa dan juga dapat turut membantu memberdayakan masyarakat desa dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan pembangunan desa. BPKP selaku pengemban amanat untuk mempercepat peningkatan kualitas akuntabilitas keuangan negara sebagaimana tercantum dalam diktum keempat Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2011 tentang Percepatan Peningkatan Kualitas Akuntabilitas Keuangan Negara, berinisiatif menyusun Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan dan Konsultasi Pengelolaan Keuangan Desa.

Dalam kaitannya dengan semakin kompleksnya potensi permasalahan pengelolaan keuangan desa, maka dirasa penting untuk melakukan pemetaan sumber pendapatan desa sebagai kontrol pemerintah terhadap perkembangan kemandirian ekonomi dari desa. Dan agar kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintahan desa akan mendorong terwujudnya pemerataan dan peningkatan ekonomi masyarakat desa. Berlakunya rezim pemerintahan daerah dan rezim keuangan negara dalam sumber pendapatan desa pasca diundangkannya UU No. 6/2014 berpotensi menimbulkan kerancuan model pertanggungjawaban kepala desa sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa.

Berdasarkan hasil Analisa yang telah dilakukan, maka pemetaan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

SUMBER PENDAPATAN DESA (Pasal 72 Ayat (1) UU No. 6/2014)	
Rezim Pemerintahan Daerah	Rezim Keuangan Negara
a. pendapatan asli Desa (PADes)	Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Dana Desa)
b. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota	
c. alokasi dana Desa (ADDes)	
d. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	



Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota e. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga f. lain-lain pendapatan Desa yang sah	
---	--

PENUTUP

Kesimpulan

1. Keberlakuan UU No. 6/2014 memberikan perubahan signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Terdapat beberapa isu strategis yang menarik untuk dibahas pasca berlakunya UU No. 6/2014 diantaranya yaitu mengenai : Penataan Desa, Struktur Pemerintahan Desa, Pembangunan Desa, Keuangan, Aset dan BUM Des, Pembangunan Kawasan Perdesaan, Kerjasama antar Desa dan Lembaga Kemasyarakatan Desa.
2. Pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa oleh kepala desa terdiri dari :
 - a. *Hierarchy Responsibility*, yaitu bahwa kepala desa wajib memberikan laporan penyelenggaraan pemerintah desa setiap akhir tahun anggaran dan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati.
 - b. *Political Responsibility*, yaitu bahwa kepala desa wajib memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan yang harus disampaikan setiap tahun (pada akhir tahun anggaran) kepada BPD.
 - c. *Social Responsibility*, yaitu bahwa sebagai bentuk pertanggungjawaban Kepala Desa kepada rakyat yang telah memilihnya, Kepala Desa wajib menginformasikan penyelenggaraan pemerintahan desa melalui media yang mudah diakses oleh warga.

Saran



1. Sebaiknya dilakukan koordinasi yang intensif antara Kementerian Keuangan, Kementerian Desa dan Kementerian Dalam Negeri terkait dengan pengelolaan dan pengawasan Dana Desa. Pembentukan tim teknis yang melibatkan ketiga Kementerian sangat disarankan untuk kemudahan koordinasi antara ketiga kementerian.
2. Perlu adanya penelitian lanjutan yang secara detail membahas isu akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan desa dalam rangka memperoleh model pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa yang memperhatikan prinsip *fair and justice*, khususnya bagi Pemerintah Desa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Huda, Ni'Matul, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2015.
- Kartohadikoesoemo, Sutardjo, *Desa*, Yogyakarta, 1984.
- Sudirwo, Daeng, *Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah dan Pemerintahan Desa*, Angkasa, Bandung, 1981.
- Suprihatini, Amin, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Cempaka Putih*, Klaten, 2007.
- Syafrudin, Ateng dan Suprin Na'a, *Republik Desa (Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa)*, PT. Alumni, Bandung, 2010.
- Widjaja, HAW, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003.
- , *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008.
- , *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Zakaria, R. Yando. Abih Tandeh, *Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*, ELSAM, Jakarta, 2000.

Makalah dan Artikel

- Hosseini, Bhenyamin. "Arah Kebijakan Pembangunan Hukum di Bidang Penyelenggaraan Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah)", makalah pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, Jakarta, 29-31 Mei 2006.
- Nurkholis, Hanif, "Tantangan dan Prospek Implementasi UU No. 6/2014 tentang Desa," makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Administrasi Negara di FISIP Universitas Negeri Padang, 13 November 2014.

Internet



JURNAL PLAZA HUKUM INDONESIA

"Vox Populi, Vox Dei"

Available online: <http://www.plazahukumindonesia.com>

Volume. 1, Nomor. 1, Edisi Maret 2023

<http://news.detik.com/surabaya/read/2015/02/18/101046/2836341/475/kades-di-tuban-jadi-tersangka-korupsi-dana-kompensasi-kas-desa> diakses 8 April 2015.

<http://surabaya.tribunnews.com/2015/01/06/kades-tawangargo-resmi-tersangka-korupsi-dana-hibah> diakses 8 April 2015.

<http://city.seruu.com/read/2015/02/09/242492/oknum-pns-dan-kades-tilep-dana-hibah-1423479899> diakses 8 april 2015.