

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desa telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, penjelasan pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “dalam teritori 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 tersebut mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut”. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Pembangunan desa dan daerah jelas menjadi prioritas utama pemerintahan baru. Pusat pembangunan yang awalnya hanya berkutat di ibu kota, akan dicoba untuk lebih diratakan ke seluruh Indonesia. Hal tersebut tak lepas dari fenomena ketimpangan pendapatan antar daerah yang stagnan 0,41 (nol koma empat puluh satu) dalam kurun waktu 4 tahun terakhir. Jika ditelusuri lebih lanjut, persoalan yang serius yang muncul adalah tingkat kesenjangan yang terjadi didalam satu

¹ Indonesia, *Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Desa*, UU No. 6 Tahun 2014, LN No. 7 Tahun 2014, Bab I Umum, hlm 88

wilayah itu sendiri. Persoalan anggaran sering dianggap sebagai masalah utama, meskipun banyak pihak justru tidak memperlmasalahkan. Namun demikian, pemerintah tetap memberikan perhatian khusus untuk persoalan ini, dibuktikan dengan mulai dialokasikannya anggaran dana desa untuk tahun 2015. Pengalokasian dana desa tersebut merupakan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa serta Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN.²

Dalam sejarah pengaturan desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang desa, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1975 Tentang Pokok-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. Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai desa tersebut belum dapat mawadahi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa yang hingga saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan. Selain itu, pelaksanaan pengaturan desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antar wilayah, kemiskinan dan masalah sosial budaya

² Joko Tri Haryanto, "Manfaat Bijak Dana Desa" (On-Line), tersedia di <https://www.kemenkeu.go.id/Artikel/manfaat-bijak-dana-Desa> (23 Juni 2017).

yang dapat mengganggu keutuhan Negara Republik Indonesia. Sehingga Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi Negara Republik Indonesia.³

Dengan demikian, tujuan ditetapkannya pengaturan desa dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 B ayat (7) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:⁴

1. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa;
4. Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama;
5. Membentuk pemerintahan desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka serta bertanggung jawab;
6. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;

³ Indonesia, *Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Desa*, *Loc.Cit.*, Bab I Umum.

⁴*Ibid.*

7. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
8. Memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
9. Memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

Penolakan DPR sendiri didasarkan kepada pertimbangan penggunaan sumber pengalokasian dana desa dari anggaran Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM) yang notabene merupakan anggaran Kementrian/Lembaga (K/L). Jika merujuk pada regulasi yang ada baik Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah, penolakan DPR sebetulnya patut dipertanyakan. Di dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, menyebutkan bahwa dana desa bersumber dari belanja pemerintah dengan mengefektifkan program yang berbasis besar secara merata dan berkeadilan, meskipun di dalam pasal 8 ayat (1) dijelaskan bahwa anggaran dana desa merupakan bagian dari anggaran belanja pusat non K/L sebagai Cadangan Dana Desa (CCD). Pagu CCD ini nantinya akan diajukan oleh pemerintah kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan menjadi pagu dana desa. Dalam Pasal 72 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, juga disebutkan bahwa Dana Desa bersumber dari belanja pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan⁵.

⁵*Ibid.*

Dalam dokumen APBN 2015 yang telah disepakati, pagu Dana Desa sebesar Rp9,06 triliun (sembilan koma nol enam triliun), yang tercantum di dalam postur alokasi Transfer ke Daerah, Rp 630,9 triliun (enam ratus tiga puluh koma sembilan triliun) bersama dengan komponen Dana Perimbangan sebesar Rp509,5 triliun (lima ratus Sembilan koma lima triliun), Dana Otonomi Khusus Rp16,5 triliun (enam belas koma lima triliun), Dana Keistimewaan DIY Rp 547 miliar (lima ratus empat puluh tujuh miliar) serta Dana Transfer lainnya Rp 104,4 triliun (seratus koma empat triliun). Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Dana Desa yang Bersumber dari APBN, disebutkan bahwa Dana Desa dikelola secara tertib, taat kepada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat. Dalam regulasi juga disebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Desa menganut asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Asas desentralisasi menimbulkan pendanaan dari pemerintah yang di atasnya (APBN, APBD Provinsi, APBD Kabupaten/Kota).⁶

Sesuai regulasi yang dimaksud keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa. Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebut menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan dan pengelolaan Desa. Sementara dalam Pasal 72 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang

⁶*Ibid.*

Desa disebutkan bahwa pendapatan Desa bersumber dari pendapatan asli Desa, alokasi APBN, bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, Alokasi Dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota, bantuan keuangan dari APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota, hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga, dan lain-lain pendapatan Desa yang sah⁷.

Di dalam penjelasan Pasal 72 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyebutkan, besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung ke Desa, ditentukan 10% (sepuluh persen) dari dan diluar dana transfer ke daerah secara bertahap. Dalam penyusunannya, anggaran yang bersumber dari APBN untuk Desa dihitung berdasarkan jumlah Desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan Desa. Sebelum akhirnya disahkan, beberapa pihak sempat berpolemik mengenai Undang-Undang Desa ini. Pihak yang mendukung merasa bahwa selama ini Desa menjadi bagian wilayah yang selalu terpinggirkan. Desa kemudian identik dengan keterbelakangan, penduduk usia renta, profesi tak mentereng serta kemiskinan. Yang terjadi kemudian penduduk usia produktif di Desa berbondong-bondong pindah ke kota, dengan harapan memperbaiki tingkat kesejahteraannya. Akibatnya Desa semakin terpinggirkan sementara kota mengalami populasi yang berlebihan. Karenanya mereka menilai guyuran dana diharapkan mampu mengubah wajah Desa, minimal

⁷*Ibid.*

menghambat meledaknya arus urbanisasi di kemudian hari. Persoalannya, pihak yang menentang merasa bahwa persoalan utama Desa bukan sekedar tidak adanya anggaran. Bagaimana mengubah sistem, pola pikir dan perilaku masyarakat justru menjadi agenda lebih krusial. Ketika persoalan ini belum teratasi, ditambah dengan masalah kualitas manusia yang masih terbatas, alokasi dana yang melimpah justru akan menimbulkan *moral hazard* baru di kalangan aparat Desa.⁸

Indonesia sebetulnya memiliki contoh terbaik dalam kasus implementasi otonomi daerah di level Kabupaten/Kota. Otonomi yang sudah hampir menginjak usia hampir 15 tahun, justru terasa semakin jauh dari harapan awalnya. Aspek kemandirian, kematangan daerah serta daya saing justru tenggelam oleh arus birokrasi yang semakin kompleks, budaya korupsi yang merajalela serta pembentukan dinasti di daerah yang semakin menggurita.⁹

Mengingat kedudukan, kewenangan, dan Keuangan Desa yang semakin kuat, maka penyelenggaraan Pemerintahan Desa diharapkan lebih akuntabel yang didukung dengan sistem pengawasan dan keseimbangan antara Pemerintah Daerah dengan lembaga terkait, untuk menghindari penyelewengan terhadap Alokasi Dana Desa dan agar Alokasi Dana Desa tersebut tepat guna kepada Desa yang dituju. Jelas sekali bahwa Negara telah mengupayakan semaksimal mungkin payung hukum bagi pembangunan nasional yang merata tidak hanya di kota namun juga dapat dirasakan sampai ke Desa-Desa terpencil. Dana Desa ini sebetulnya memiliki potensi yang luar biasa dalam upaya mempercepat pertumbuhan dengan pembangunan Desa dalam rangka mengatasi berbagai

⁸*Ibid.*

⁹*Ibid.*

persoalan yang selama ini telah ada. Namun bagaimana menjaga supaya pemanfaatan Dana Desa tersebut tetap di koridor yang diharapkan.

Berdasarkan dari beberapa paparan diatas, maka penulisan skripsi ini akan memberikan penjelasan terkait peranan Pemerintah Desa dan lembaga terkait dalam pengawasan dan pengelolaan Dana Desa dengan merujuk pada contoh kasus yang terjadi di Desa Pecoro, Kecamatan Rambipuji, Kabupaten Jember dengan judul **“PERANAN KEPALA DESA DALAM PENGELOLAAN ALOKASI DANA DESA”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah peranan kepala desa dalam pengelolaan alokasi dana desa?
2. Bagaimanakah pengawasan terhadap kepala desa dalam pengelolaan alokasi dana desa?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui peran kepala desa dalam pengelolaan alokasi dana desa
2. Untuk mengetahui pengawasan terhadap kepala desa dalam pengelolaan alokasi dana desa

D. Manfaat Penelitian

1. Sebagai bahan evaluasi terhadap temuan-temuan yang ada pada proses penelitian terkait pengalokasian Dana Desa sehingga dapat memperbaiki implementasi dari program Pemerintah Pusat yang ada.

2. Untuk menambah referensi dan literatur perbendaharaan pada perpustakaan yang dapat digunakan sebagai kajian untuk penelitian sejenis.

E. Definisi Operasional

1. Desa adalah Desa dan Desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰
2. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹
3. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu dengan perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.¹²
4. 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.¹³

¹⁰Indonesia, *Undang-Undang Tentang Desa*, UU No. 6 Tahun 2014, LN.No. 7 Tahun 2014, TLN No. 5495, Pasal 1 Angka 1.

¹¹*Ibid.*, Pasal 1 Angka 2.

¹²*Ibid.*, Pasal 1 Angka 3.

¹³*Ibid.*, Pasal 1 Angka 10.

5. Badan Pemusyawaratan Desa (BPD) atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.¹⁴
6. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) merupakan aparat pengawasan intern pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan Negara/Daerah dan pembangunan nasional.¹⁵

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif. Penelitian ini menitik beratkan pada perilaku hukum, misalnya mengkaji Undang-Undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concentro*, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hokum.¹⁶

¹⁴*Ibid.*, Pasal 1 Angka 4

¹⁵Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan*, Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014, LN No. 400 Tahun 2014.

¹⁶ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet.1 (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), 52.

2. Tipe Penelitian

Penulis memutuskan untuk menggunakan metode penelitian deskriptif analisis berdasarkan sifat dan tujuan penelitian yang penulis lakukan dalam menyusun skripsi ini. Pertimbangan penulis dilatari oleh tujuan penulisan ini yang dimaksudkan untuk menganalisa teori kasus pada putusan dan mengkajinya dengan peraturan perundang-undangan terkait.

3. Sumber dan Jenis Data

Dalam metode penelitian normatif ini, Penulis menggunakan jenis data penelitian Sekunder, yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:¹⁷

- (a) Data sekunder pada umumnya dalam keadaan siap pakai dan dapat dipergunakan dengan segera.
- (b) Bentuk dan isi data sekunder telah dibentuk oleh peneliti terlebih dahulu.
- (c) Tidak terbatas waktu dan tempat.

Dalam data penelitian data sekunder, bahan yang digunakan untuk penulisan skripsi ini antara lain :

1. Bahan hukum, yang terdiri dari:

- (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
- (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan;
- (3) Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan; dan

¹⁷ Henry Arianto, *Modul 1 Metode Penelitian: Bentuk Penelitian Normatif dan Bentuk Penelitian Empiris*, (Jakarta: Univ. Esa Unggul, 2013), 2.

(4) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

2. Bahan non-hukum, yang terdiri dari buku-buku yang berkaitan dengan hukum administrasi negara, serta artikel-artikel maupun jurnal-jurnal lainnya yang berkaitan dengan penelitian dalam skripsi ini.

4. Analisis Data

Dalam penelitian ini digunakan penelitian data kualitatif yakni data yang tidak berbentuk angka, seperti keamanan, semangat meneliti dosen, dan lain-lain. Dari data kualitatif tersebut maka teknik analisis data yang dipergunakan bersifat kualitatif. Analisis kualitatif dilakukan pada data yang tidak dapat dihitung, bersifat monografis, atau berwujud kasus-kasus.

G. Sistematika Penulisan

Agar penelitian dan penyusunan skripsi ini dapat fokus dan terarah sesuai dengan harapan-harapan yang dicapai, maka penulisan skripsi ini pun disusun dalam beberapa yang satu sama lain saling mendasari. Oleh sebab itu, sistematika penulisan skripsi ini ditinjau dari masing-masing bab penyusunannya adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan tentang permasalahan yang menjadi latar belakang dilaksanakan penelitian dan penyusunan skripsi ini. Selain itu bab ini juga menguraikan tentang rumusan masalah, tujuan yang ingin dicapai peneliti, dan definisi operasional yang selalu digunakan dalam tiap isi pembahasan.

Selanjutnya pada akhir bab ini diuraikan mengenai metode penelitian yang digunakan serta sistematika penulisan penyusunan skripsi ini.

BAB II TINJAUAN TERHADAP AZAZ – AZAZ UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DAN TEORI KEWENANGAN

Bab ini menjelaskan tentang asas-asas umum pemerintahan umum yang baik, konsep penyelenggaraan pemerintahan yang baik, di Indonesia sesuai dengan Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan, dan menjelaskan tentang teori kewenangan, yang meliputi kewenangan kepala desa, macam-macam kewenangan, dan penyalahgunaan kewenangan.

BAB III TINJAUAN TERHADAP TINDAK PIDANA DAN TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PENGELOLAAN ALOKADI DANA DESA

Bab ini akan menjelaskan tentang teori Tindak Pidana, dan teori Tindak Pidana Korupsi, disertai dengan dasar hukum yang menjelaskan tentang teori tersebut.

BAB IV PERANAN KEPALA DESA DALAM PENGELOLAAN ALOKASI DANA

Bab ini akan membahas mengenai peranan kepala desa dalam pengelolaan dana desa dan pengawasan penggunaan alokasi dana desa.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini Penulis akan menuangkan kesimpulan dan saran dari permasalahan yang dituangkan pada identifikasi masalah disertai pula dengan saran kepada Pemerintah Desa dalam, mengelola Dana Desa dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku demi terciptanya rasa keadilan dalam pembangunan nasional.