

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia. Sebagai salah satu realitas nyata desa dipandang sebagai organisasi pemerintahan yang paling kecil, paling depan dan paling dekat dengan masyarakat. Desa berhubungan secara langsung dan menyatu dengan kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi masyarakat sehari-sehari.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengakui keberadaan desa dan menghormati keberagaman sistem sosial masyarakat Indonesia sekaligus menghormati hak adat. Pengakuan dan perlindungan konstitusional terhadap masyarakat desa pun tidak hilang setelah UUD 1945 diamandemen dimana pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat adat setidaknya tercantum di dalam Pasal 18 B ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3) UUD 1945.

Landasan pemikiran dalam pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya sendiri¹. Pemerintah desa sebagai unit lembaga pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat diharapkan mampu menjalankan roda pemerintahan desa dengan sungguh-sungguh dan

¹ HAW Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 3.

mampu mengubah taraf hidup masyarakat ke arah yang lebih sejahtera, adil, tenteram, aman, dan damai. Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan (ujung tombak) dalam pelayanan kepada masyarakat menjadi tonggak strategis untuk keberhasilan semua program. Karena itu upaya untuk memperkuat desa merupakan langkah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan otonomi daerah.

Desa yang mandiri dianggap sebagai kewenangan yang telah ada, tumbuh mengakar dalam adat istiadat desa bukan juga berarti pemberian, kemandirian desa berarti juga kemampuan masyarakat dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri dan secara legal formal diatur melalui undang-undang.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa) bertujuan untuk menggabungkan konstruksi fungsi *self government community* dengan *local self government*, sehingga diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat. Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.

Kemandirian desa harus diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dalam rangka kesejahteraan bersama. Pengakuan terhadap pemerintah desa untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri menunjukkan sebagai perwujudan otonomi desa. Hal ini berarti warga masyarakat desa yang bersangkutan diberi wewenang memiliki lembaga perwakilan yang berfungsi menyampaikan aspirasi mereka disamping pemerintahan desa.

Berbagai pandangan, ditemukan bahwa otonomi desa dapat diartikan sebagai hak menyelenggarakan urusan rumah tangga desa berdasarkan hukum adat² dan/atau merupakan otonomi yang pada hakekatnya tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, diperoleh secara tradisional dan bersumber dari hukum adat Indonesia, aspek mengatur dan semakin merosot karena satu persatu diatur oleh pemerintah, dan bobotnya diwilayah perkotaan makin ringan karena adanya heterogenitas.³

Berbicara tentang otonomi, maka dapat dikaji dari konsep desentralisasi sebagai azas utama. Azas untuk menopang otonomi daerah tentu sudah final, yakni menggunakan azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (delegasi). Azas desentralisasi terutama diberikan kepada kabupaten/kota mengingat daerah ini menjadi titik berat otonomi, sedangkan azas dekosentrasi terutama diberikan kepada provinsi mengingat gubernur adalah

² Bagir Manan, *Suatu Kajian Ulang Atas Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Jurnal Pro Justitia, Tahun IX.

³ I Nyoman Beratha, *Otonomi Desa Dalam Rangka Penyelenggaraan Urusan Rumah Tangga Desa*, Balitbang Depdagri, Jakarta, 1991.

wakil pemerintah pusat yang berada di daerah. Azas tugas pembantuan (delegasi) diberikan oleh pemerintah pusat kepada provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan bahkan kepada Desa. Tetapi perspektif dan azas-azas itu tidak bisa cukup dan sempurna untuk menempatkan posisi dan peran Desa, karena Desa mempunyai otonomi asli dengan basis hak-hak bawaan (asal-usul).

Mengusulkan dua azas utama yang digunakan untuk mendasari otonomi pemerintahan Desa. Pertama, rekognisi atau pengakuan terhadap hak asal-usul Desa. Kedua, azas subsidiaritas, yakni lokalisasi kewenangan di aras Desa dan pengambilan keputusan secara lokal atas kepentingan masyarakat setempat. Dengan subsidiaritas urusan-urusan yang berskala lokal diputuskan secara lokal dengan kewenangan Desa, dan masalah-masalah lokal juga diselesaikan secara lokal. Subsidiaritas mengandung spirit menghargai, mempercayai dan menantang Desa untuk bergerak. Tanpa subsidiaritas itu inisiatif lokal Desa akan sulit tumbuh, dan Desa kian menjadi beban berat bagi pemerintah. Masyarakat adat di Indonesia sebenarnya mempunyai pengalaman panjang dalam praktik subsidiaritas tersebut.

Berdasarkan pemahaman tersebut di atas, maka prespektif pengaturan Desa ke depan paling tidak harus dapat menjawab pertanyaan mengapa paradigma yang menjadi dasar pengaturan mengenai Desa yaitu memberikan dasar menuju kemandirian, artinya memberikan landasan yang kuat menuju terbangunnya suatu komunitas yang mengatur dirinya sendiri.

Desa sebagai 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, Di undangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai sebuah kawasan yang otonom memang diberikan hak-hak istimewa, adalah terkait pengelolaan keuangan dan alokasi dana desa, pemilihan kepala desa, serta proses pembangunan Desa.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa mempunyai sumber pendapatan berupa pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, alokasi anggaran dari APBN, bantuan keuangan dari APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga.

Sumber pendapatan Desa tersebut secara keseluruhan digunakan untuk mendanai seluruh kewenangan yang menjadi tanggung jawab Desa. Dana tersebut digunakan untuk mendanai penyelenggaraan kewenangan Desa yang mencakup penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Dengan demikian, pendapatan Desa yang bersumber dari APBN juga digunakan untuk mendanai kewenangan tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas Desa. Hal itu berarti Dana Desa akan

digunakan untuk mendanai keseluruhan kewenangan Desa sesuai dengan kebutuhan dan prioritas Dana Desa tersebut. Namun, mengingat Dana Desa bersumber dari Belanja Pusat, untuk mengoptimalkan penggunaan Dana Desa, Pemerintah diberikan kewenangan untuk menetapkan prioritas penggunaan Dana Desa untuk mendukung program pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa. Penetapan prioritas penggunaan dana tersebut tetap sejalan dengan kewenangan yang menjadi tanggung jawab Desa.

Alokasi anggaran untuk Dana Desa ditetapkan sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari total Dana Transfer ke Daerah dan akan dipenuhi secara bertahap sesuai dengan kemampuan APBN. Dalam masa transisi, sebelum Dana Desa mencapai 10% (sepuluh per seratus), anggaran Dana Desa dipenuhi melalui realokasi dari Belanja Pusat dari program yang berbasis Desa. Kementerian/lembaga mengajukan anggaran untuk program yang berbasis Desa kepada Menteri untuk ditetapkan sebagai sumber Dana Desa.

Dalam hal Dana Desa telah dipenuhi sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari total Dana Transfer ke Daerah, penganggaran sepenuhnya mengikuti mekanisme penganggaran dana Bendahara Umum Negara yang sudah diatur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Sumber Dana Desa yang diusulkan oleh kementerian/lembaga dan yang ditetapkan oleh Menteri akan ditempatkan sebagai Belanja Pusat nonkementerian/lembaga sebagai cadangan Dana Desa. Cadangan Dana Desa tersebut diusulkan oleh Pemerintah dalam rangka pembahasan Rancangan

APBN dan Rancangan Undang-Undang APBN. Cadangan Dana Desa yang telah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat akan ditetapkan sebagai Dana Desa yang merupakan bagian dari Anggaran Transfer ke Daerah dan Desa. Mekanisme tersebut ditempuh agar pemenuhan Dana Desa tetap terlihat adanya pengalihan Belanja Pusat ke Dana Desa berupa Dana Transfer ke Daerah. Selain itu, mekanisme tersebut juga memberikan komitmen kuat kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk lebih memberdayakan Desa.

Besaran Dana Desa yang telah ditetapkan dalam APBN dialokasikan ke Desa dalam 2 (dua) tahap. Pada tahap pertama, Menteri mengalokasikan Dana Desa kepada kabupaten/kota sesuai dengan jumlah Desa berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan dalam bobot tertentu. Hasil perhitungan tersebut selanjutnya dikalikan dengan indeks kemahalan konstruksi sebagai indikator yang mencerminkan tingkat kesulitan geografis. Pada tahap kedua, berdasarkan besaran Dana Desa setiap kabupaten/kota, bupati/walikota mengalokasikan Dana Desa kepada setiap Desa. Bupati/walikota diberikan kewenangan untuk menentukan bobot variabel tingkat kesulitan geografis Desa sebagai salah satu variabel perhitungan sesuai dengan karakteristik daerahnya. Tingkat kesulitan geografis antara lain ditunjukkan oleh faktor ketersediaan pelayanan dasar serta kondisi infrastruktur dan transportasi.

Sesuai dengan tujuan pembangunan Desa yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, yang bertujuan meningkatkan

kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, pengalokasian Dana Desa lebih banyak mempertimbangkan tingkat kemiskinan.

Dalam rangka mewujudkan pengelolaan Dana Desa yang tertib, transparan, akuntabel, dan berkualitas, Pemerintah dan kabupaten/kota diberi kewenangan untuk dapat memberikan sanksi berupa penundaan penyaluran Dana Desa dalam hal laporan penggunaan Dana Desa tidak/terlambat disampaikan. Di samping itu, Pemerintah dan kabupaten/kota juga dapat memberikan sanksi berupa pengurangan Dana Desa apabila penggunaan dana tersebut tidak sesuai dengan prioritas penggunaan Dana Desa, pedoman umum, pedoman teknis kegiatan, atau terjadi penyimpanan uang dalam bentuk deposito lebih dari 2 (dua) bulan.

Masyarakat di daerah, khususnya di wilayah perdesaan, masih menghadapi kemiskinan, keterbelakangan dan kesulitan dalam mengakses pelayanan publik. Kondisi ini mendorong kesadaran perlunya pemerataan pembangunan dan dukungan keuangan publik (APBN) bagi masyarakat desa. Pemerintah desa diharapkan dapat mengelola wilayahnya secara mandiri termasuk di dalamnya pengelolaan aset, keuangan, dan pendapatan Desa sehingga dapat meningkatkan kualitas hidup di desa dan kesejahteraan masyarakat Berkaitan dengan sumber pendapatan desa, Pasal 72 ayat 1 huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa sumber dana desa berasal dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Selanjutnya, Pasal 72 ayat 2 menyatakan bahwa alokasi anggaran

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis desa secara merata dan berkeadilan.

Penjelasan Pasal 72 menyebutkan alokasi dana desa dari APBN dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa. Untuk memberikan pedoman lebih lanjut, Pemerintah menindaklanjuti kebijakan dana desa dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang mengatur alokasi dana desa yang bersumber dari APBN.

Potensi masalah yang akan muncul dalam hal penggunaan dana desa adalah adanya tindakan kecurangan di Pemerintah Desa yang cukup tinggi. Kecurangan (*fraud*) adalah perbuatan curang yang dilakukan dengan berbagai cara secara licik dan bersifat menipu dan sering tidak disadari oleh korban yang dirugikan. Ada tiga jenis *fraud* yakni penyalahgunaan dana desa, kecurangan laporan keuangan dan korupsi. Kecurangan laporan keuangan nampak pada penyajian laporan keuangan (laporan APBDesa) yang dimanipulasi sehingga tidak mencerminkan kondisi yang sebenarnya.

Berangkat dari permasalahan tersebut di atas, maka menurut penulis merasa perlu dilakukannya suatu penelitian hukum terkait mengenai Pengawasan Penggunaan Dana Desa dalam bentuk Skripsi yang berjudul.

“Pengawasan Penggunaan Dana Desa Berdasarkan Peraturan

Pemerintah No. 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari APBD Dalam Upaya Transparansi Akuntabilitas”

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana pengaturan pengawasan terhadap penggunaan dan pemanfaatan Dana Desa dalam upaya mewujudkan prinsip transparansi dan akuntabilitas keuangan Desa?
2. Bagaimana prosedur pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan Dana Desa menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia?
3. Apa kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengawasan terhadap penggunaan dan pemanfaatan Dana Desa dan bagaimana penyelesaiannya?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mempelajari, mengetahui, dan menganalisis bentuk pengawasan terhadap penggunaan dan pemanfaatan Dana Desa dalam upaya mewujudkan prinsip transparansi dan akuntabilitas keuangan Desa.
2. Untuk mempelajari dan mengetahui prosedur pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan Dana Desa menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia.

3. Untuk mempelajari, mengetahui, dan menganalisis kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengawasan terhadap penggunaan dan pemanfaatan Dana Desa dan penyelesaiannya.

D. Kegunaan penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis
 - a. Diharapkan dapat memberikan pemahaman dan bahan pengajaran mengenai Pengawasan Penggunaan Dana Desa dalam Upaya Transparansi Akuntabilitas.
 - b. Diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya, serta hukum administrasi pada khususnya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan Pengawasan Penggunaan Dana Desa.
2. Secara Praktis
 - a. Diharapkan dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat tentang Pengawasan Penggunaan Dana Desa
 - b. Diharapkan dapat dijadikan bahan masukan bagi Pemerintah, Pemerintah Daerah yang erat sekali kaitannya dengan Pengawasan Penggunaan Dana Desa dalam Upaya Transparansi Akuntabilitas, sehingga pelaksanaannya dapat berdayaguna bagi kesejahteraan masyarakat desa dan pembangunan desa.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia telah mengukuhkan keberadaannya sebagai Negara Kesatuan yang berbentuk Republik sebagaimana disebutkan pada Pasal 1 angka (1) UUD 1945. Sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.⁴ Oleh karena itu, terdapat keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa dan kreatifitas masyarakat dalam rangka mengembangkan daerahnya masing-masing.⁵ Sedangkan menurut Sri Soemantri, pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.⁶

Terminologi “kesatuan” dalam negara kesatuan. Dalam hal ini diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa istilah keatuan yang bersifat persatuan itu harus dikembalikan kepada bunyi rumusan sila ketiga dalam Pancasila, yaitu “Persatuan Indonesia”, bukan “Kesatuan Indonesia”. Karena menurut Jimly persatuan istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Bentuk negara keatuan telah termaktub dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1).

⁴ Fahmi Amrusyi, *Op.Cit.*, hlm.93.

⁵ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia; Hukum Administrasi Daerah*, cetakan kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm.3.

⁶ Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981, hlm.52.

“Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Negara kesatuan merupakan konsepsi tentang bentuk negara, dan republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam rangka UUD 1945.⁷

Hakekat Negara Kesatuan adalah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, dalam arti bulat dan utuh. Dengan perkataan lain, kekuasaan Pemerintah Pusat tidak dibatasi karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain badan legislatif Pusat/ Nasional. Adanya badan legislatif daerah bukanlah “cabang” atau “miniatur”nya Badan Legislatif Pusat, melainkan sebagai bagian dari satuan Pemerintah Daerah (*local government*).

Setiap Negara Kesatuan dapat disusun dan di selenggarakan menurut sistem sentralisasi dan desentralisasi. Negara Kesatuan yang disusun dan diselenggarakan menurut Sistem Sentralisasi mengandung arti bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan (*single centralized government*) dilakukan oleh pusat bersama-sama dengan organnya yang dipencarkan di Daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang Pemerintah Pusat, di Daerah dikenal sebagai Dekonsentrasi (*centralisatie met deconcentratie*). Selanjutnya Negara kesatuan dikatakan menganut Sistem Desentralisasi apabila wewenang untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 213.

Pemerintah Pusat, melainkan juga dilakukan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*) ataupun bersifat otonom (teritorial ataupun fungsional). Dengan demikian Desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegheid*) tetapi juga mengandung pembagian (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan Negara antara Pusat dan Daerah. Oleh karena Desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri/otonom, maka setiap pembicaraan mengenai Desentralisasi akan selalu disamakan ataupun dengan sendirinya bicara Otonomi. Hal ini dikarenakan esensi desentralisasi adalah proses penyerahan kepada atau membiarkan satuan pemerintahan yang lebih rendah (Daerah) untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya (Otonom). Dengan perkataan lain, Desentralisasi dan Otonomi merupakan dua sisi dalam satu mata uang (*both sides of one coin*). Otonomi inilah yang menjadi salah satu asas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah selain Tugas Pembantuan (*medebewind; co-administration*) sebagaimana digariskan dalam UUD 1945 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Konsep desentralisasi yang diberlakukan di Indonesia telah memberikan implikasi yang sangat mendasar terutama menyangkut kebijakan fiskal dan kebijakan administrasi negara. Rondinelli dan

Cheema⁸, mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer perencanaan, pengambilan keputusan dan atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi pusat di daerah, unit administrasi lokal, organisasi semi otonomi dan parastatal (perusahaan), pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah.

Berkaitan dengan desentralisasi, dalam hal ini Hoogerwerf mengemukakan bahwa:⁹

“Desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah yang secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur kewenangan yang terjadi dari hal itu”.

Desentralisasi menurut Bryant dan White¹⁰ dapat bersifat administratif dan politik. Desentralisasi administratif biasanya disebut dekonsentrasi dan berarti delegasi wewenang pelaksanaan kepada tingkat-tingkat lokal. Para pejabat tingkat lokal bekerja dalam batas-batas rencana dan sumber-sumber anggaran, namun mereka memiliki elemen kebijaksanaan dan kekuasaan (diskresi) serta tanggung jawab tertentu dalam hal sifat hakekat jasa dan pelayanan pada tingkat lokal. Diskresi mereka dapat bervariasi mulai dari peraturan-peraturan *pro forma* sampai keputusan-keputusan yang lebih substansial. Desentralisasi politik atau

⁸ Rondinelli, Deniis A and Shabir Cheema G, *Implementing Decentralization Policies: An Introduction in Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, Beverly Hills, 1983.

⁹ Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, hlm. 45.

¹⁰ Joko Widodo, *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hlm. 40.

devolusi berarti wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya diberikan pada pejabat-pejabat regional dan lokal. Devolusi disebut desentralisasi politik (*political decentralization*), karena yang di desentralisasikan adalah wewenang mengambil keputusan politik dan administrasi.

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dapat dikaji dalam kerangka Konstitusi NKRI dalam Undang-Undang Dasar 1945 terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris (kesatuan) diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan wilayah lain di dalam yang bersifat Negara artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara, tidak akan terbagi dalam kesatuan-kesatuan pemerintahan sementara itu nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi daerah.

Berkaitan dalam hal ini Desa diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari Desa itu sendiri, hal ini berarti bahwa Desa sebagai susunan pemerintahan terendah di Indonesia mempunyai identitas dan entitas yang berbeda, Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Otonomi desa sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, baik dalam

menentukan nasibnya sendiri, maupun dalam pengambilan keputusan (*to give authority*) dalam rangka membangun diri dan lingkungannya secara mandiri.

Meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat desa (*to give ability or enable*) melalui pelaksanaan berbagai kebijakan dan program pembangunan, agar masyarakat desa dapat mencapai tingkat kemampuan yang diharapkan. Hal ini menunjukkan bahwa upaya pemberdayaan masyarakat berarti memampukan dan memandirikan masyarakat.

Pada prinsipnya bahwa Otonomi desa mengandung 3 (tiga) makna, antara lain yaitu:

1. hak Desa untuk mempunyai, mengelola atau memperoleh sumber daya ekonomi-politik;
2. kewenangan untuk mengatur atau mengambil keputusan atas pengelolaan barang-barang publik dan kepentingan masyarakat setempat; dan
3. tanggung jawab Desa untuk mengurus kepentingan publik (rakyat) Desa melalui pelayanan publik.

Dengan demikian Desa mempunyai hak dan kewenangan jika berhadapan dengan pemerintah, sekaligus mempunyai tanggungjawab jika berhadapan dengan rakyat. agar ketiganya berjalan, Desa membutuhkan keleluasaan untuk mengambil keputusan yang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, serta kapasitas (kemampuan) untuk menopang tanggung

jawab mengurus masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut. Gagasan Otonomi desa sebenarnya mempunyai tujuan dan manfaat sebagai berikut:

1. memperkuat kemandirian Desa sebagai basis kemandirian NKRI.
2. memperkuat posisi Desa sebagai subyek pembangunan;
3. mendekatkan perencanaan pembangunan ke masyarakat;
4. memperbaiki pelayanan publik dan pemerataan pembangunan;
5. menciptakan efisiensi pembiayaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan lokal;
6. menggairahkan ekonomi lokal dan penghidupan masyarakat Desa;
7. memberikan kepercayaan, tanggungjawab dan tantangan bagi Desa untuk membangkitkan prakarsa dan potensi Desa;
8. menempa kapasitas Desa dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan;
9. membuka arena pembelajaran yang sangat berharga bagi pemerintah Desa, lembaga-lembaga Desa dan masyarakat.
10. merangsang tumbuhnya partisipasi masyarakat lokal.

Berdasarkan Ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dijelaskan bahwa pengaturan desa diselenggarakan berlandaskan asas-asas, sebagai berikut:

1. Rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul;

2. Subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa;
3. Keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
4. Kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa;
5. Kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa;
6. Kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa;
7. Musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;
8. Demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa atau dengan persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin;

9. Kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;
10. Partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan;
11. Kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran;
12. Pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa; dan
13. Keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan Desa.

Ketentuan tersebut merupakan landasan hukum bagi peraturan desa dan penyelenggaraan Desa adapun mengenai Pemerintahan Desa dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- b. Tertib Penyelenggaraan Pemerintahan adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Pemerintahan Desa.

- c. Tertib Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- f. Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Efektivitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat Desa
- i. Efisiensi adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan.
- j. Kearifan Lokal adalah asas yang menegaskan bahwa di dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat Desa.

- k. Keberagaman adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu.
- l. Partisipatif adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang mengikutsertakan kelembagaan Desa dan unsur masyarakat Desa.

Kewenangan desa merupakan hak yang dimiliki oleh sebuah desa untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri, di berbagai daerah, banyak sekali permasalahan yang muncul terkait dengan kewenangan desa. Hal ini terjadi karena disatu sisi banyak sekali ragam budaya dan tradisi yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lain, sedangkan di sisi lain daerah-daerah tersebut masuk dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki aturan hukum positif dan berlaku secara nasional sehingga membatasi daerah-daerah untuk mengembangkan potensi lokal, termasuk juga dengan Otonomi desa.

Berdasarkan pemaparan tersebut di atas, Desa mempunyai hak dan kewenangan jika berhadapan dengan pemerintah, sekaligus mempunyai tanggungjawab jika berhadapan dengan rakyat. Agar ketiganya berjalan, Desa membutuhkan keleluasaan untuk mengambil keputusan yang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, serta kapasitas (kemampuan) untuk menopang tanggung jawab mengurus masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut. Gagasan otonomi Desa sebenarnya mempunyai tujuan dan manfaat sebagai berikut:

1. memperkuat kemandirian Desa sebagai basis kemandirian NKRI.
2. memperkuat posisi Desa sebagai subyek pembangunan;

3. mendekatkan perencanaan pembangunan ke masyarakat;
4. memperbaiki pelayanan publik dan pemerataan pembangunan;
5. menciptakan efisiensi pembiayaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan lokal;
6. menggairahkan ekonomi lokal dan penghidupan masyarakat Desa;
7. memberikan kepercayaan, tanggungjawab dan tantangan bagi Desa untuk membangkitkan prakarsa dan potensi Desa;
8. menempa kapasitas Desa dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan;
9. membuka arena pembelajaran yang sangat berharga bagi pemerintah Desa, lembaga-lembaga Desa dan masyarakat.
10. merangsang tumbuhnya partisipasi masyarakat lokal.

Berdasarkan Ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dijelaskan bahwa pengaturan desa diselenggarakan berlandaskan asas-asas, sebagai berikut:

1. rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul;
2. subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa;
3. keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
4. kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa;
5. kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa;
6. kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa;
7. musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;

8. demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa atau dengan persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin;
9. kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;
10. partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan;
11. kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran;
12. pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa; dan
13. keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan Desa.

Ketentuan tersebut merupakan landasan hukum bagi peraturan desa dan penyelenggaraan Desa adapun mengenai Pemerintahan Desa dilaksanakan berdasarkan asas :

- a. Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- b. Tertib Penyelenggaraan Pemerintahan adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Pemerintahan Desa.
- c. Tertib Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan tetap

memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- e. Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- f. Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Efektivitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat Desa
- i. Efisiensi adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan.
- j. Kearifan Lokal adalah asas yang menegaskan bahwa di dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat Desa.
- k. Keberagaman adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu.
- l. Partisipatif adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang mengikutsertakan kelembagaan Desa dan unsur masyarakat Desa.

Berdasarkan Pasal 72 Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa

dinyatakan bahwa Pendapatan Desa bersumber dari :

1. Pendapatan asli desa pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
2. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
3. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
4. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;

5. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
6. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
7. lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Berdasarkan Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara menyatakan Pemerintah melakukan pemantauan dan evaluasi atas pengalokasian, penyaluran, dan penggunaan Dana Desa. Pemantauan dilakukan terhadap:

1. Penerbitan peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan besaran Dana Desa;
2. Penyaluran Dana Desa dari RKUD ke rekening kas Desa;
3. Penyampaian laporan realisasi; dan
4. Silpa Dana Desa.

F. Metode penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis dalam skripsi ini bersifat *Deskriptif Analitis* yaitu menggambarkan kenyataan tentang keadaan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan Pengawasan Penggunaan Dana Desa dalam Upaya Transparansi Akuntabilitas dan menganalisis ketentuan-ketentuan hukum perundang-undangan, asas-asas, teori-teori, prinsip-prinsip, maupun konsep-konsep hukum yang berhubungan dengan Pengawasan Penggunaan Dana Desa.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini dengan pendekatan *Yuridis Normatif*. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro menyatakan sebagai berikut :¹¹

“Metode Yuridis Normatif adalah pendekatan atau penelitian hukum dengan menggunakan metode pendekatan/teori/konsep dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin ilmu yang bersifat dogmatis.”

Suatu penelitian yang menekankan pada segi-segi yuridis yang menitikberatkan pada penelitian kepustakaan (ilmu hukum), yang mengatur secara substansial mengenai Pengawasan Penggunaan Dana Desa dalam Upaya Transparansi Akuntabilitas.

3. Tahap Penelitian

Dalam tahapan penelitian ini, jenis data yang diperoleh meliputi data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dan data primer yang diperoleh dari lapangan.

- a. Studi kepustakaan yaitu mempelajari literatur dan peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan objek penelitian.
- b. Studi lapangan yaitu dengan cara mengadakan penelitian langsung di lapangan guna mendapatkan fakta-fakta yang berhubungan dengan objek penelitian.

¹¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 34.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis berupa :

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan data sekunder, yaitu :¹²

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan Pengawasan Penggunaan Dana Desa dalam Upaya Transparansi Akuntabilitas, yaitu Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.
- 2) Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, seperti buku, teks, makalah, jurnal, hasil penelitian, indeks dan lain sebagainya di bidang ilmu hukum.
- 3) Bahan-bahan tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan primer dan bahan hukum sekunder, seperti ensiklopedia, bibliografi, majalah, koran, internet dan lain sebagainya.

¹² *Ibid*, hlm. 25.

5. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data yang digunakan sangat tergantung kepada teknik pengumpulan data. dalam hal ini, peneliti menggunakan *Deskriptif kualitatif* merupakan pengumpulan data yang datanya bersifat deskriptif maksudnya data berupa gejala– gejala yang di kategorikan ataupun dalam bentuk lainnya seperti foto,dokumen,artefak, dan catatan–catatan lapangan saat penelitian dilaksanakan¹³ dengan cara pencatatan harian/catatan lapangan, rekaman, atau independen wawancara.

6. Analisis Data

Hasil penelitian akan dianalisis secara *Yuridis Kualitatif* yaitu dengan cara melakukan penggabungan data hasil studi literatur dan studi lapangan. Kemudian data tersebut diolah dan dicari keterkaitan serta hubungannya antara satu dengan yang lainnya, sehingga diperoleh hasil yang sesuai dengan tujuan penelitian, dengan tidak menggunakan rumus matematik atau data statistik.

7. Lokasi Penelitian

a. Perpustakaan :

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong Dalam No. 17 Bandung.
- 2) Perpustakaan Pusat Universitas Pasundan Bandung, Jl. Dr. Setiabudi No. 193 Bandung.

¹³ Jonathan Sarwano, *Metode Penelitian Kuantitatif & kualitatif*, Yogyakarta: Graha Ilmu 2006

- 3) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung,
Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung.
- b. Instansi :
- 1) Kementerian Dalam Negeri Jl. Medan Merdeka Utara No. 7,
Jakarta Pusat
 - 2) Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan
Transmigrasi Republik Indonesia Jalan Abdul Muis No. 7,
Jakarta Pusat.
 - 3) Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Bandung
Barat Jl. Padalarang – Cisarua Km 2 Ds. Mekarsari Kec
Ngamprah Kabupaten Bandung Barat.