

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Salah satu Nawacita pemerintahan Joko Widodo yaitu membangun dari pinggiran dalam negara kesatuan republik Indonesia (NKRI) menjadi angin segar untuk peningkatan pembangunan dan kesejahteraan di desa. Pembangunan desa selama ini masih banyak mengalami ketertinggalan. Khususnya ketertinggalan pada sarana dan prasarana desa yang berpengaruh terhadap kelangsungan roda ekonomi desa yang mayoritas bergerak dibidang pertanian. Selain itu, desa juga mengalami ketertinggalan pada pemberdayaan masyarakat dan pelayanan publik desa. Pembangunan yang selama ini lebih berorientasi pada pusat daerah, telah menimbulkan kecemburuan pada daerah pinggiran yaitu desa.

Indonesia merupakan suatu Negara yang sangat luas. Wilayah Indonesia terbentang dan sabang sampai marauke. Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Dengan istilah Negara kesatuan itu dimaksud, bahwa susunan negaranya hanya terdiri dan satu Negara saja dan tidak dikenal adanya Negara di dalam Negara seperti halnya Negara federal.

Wilayah Negara Republik Indonesia sangat luas meliputi banyak kepulauan yang besar dan kecil, maka tidak memungkinkan jika segala sesuatunya akan diurus seluruhnya oleh pemerintah pusat. Untuk mengurus penyelenggaraan

pemerintahan Negara sampai kepada seluruh pelosok daerah, pemerintah Indonesia menganut asas negara kesatuan yang disebut dengan asas desentralisasi.

Asas desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dan pusat kepada daerah sebagaimana kewenangan yang bersifat otonom diberi kewenangan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dan pusat. Otonomi Daerah pada dasarnya adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

Membahas mengenai pembangunan dan pinggiran atau bisa di sebut membangun dan daerah pedesaan adalah program yang sangat baik dan harus di apresiasi oleh semua kalangan, karena pembangunan dari taraf desa ini bisa meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia dan salah satu implementasi dan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke 4 yang berikut bunyinya:¹

Kemudian dari pada itu Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang

¹ Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2011, hlm. 17-18.

berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Desentralisasi pemerintah yang pelaksanaannya diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah yang bertujuan untuk memungkinkan daerah-daerah tersebut meningkatkan daya guna dan hasil penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian, daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintah sebagai urusan rumah tangganya.

Dalam konteks sistem pemerintahan negara Republik Indonesia yang membagi daerah Indonesia atas daerah-daerah besar dan daerah kecil dengan bentuk dan susunan tingkatan pemerintahan terendah adalah desa atau kelurahan. Dalam konteks ini, pemerintahan desa adalah merupakan sub sistem dan sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional yang berada di bawah pemerintahan kabupaten.

Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai bagian dan Pemerintah Daerah. Struktur kelembagaan dan mekanisme kerja di semua tingkatan pemerintah, khususnya pemerintahan desa harus diarahkan untuk dapat menciptakan pemerintah yang peka terhadap perkembangan dan perubahan yang terjadi di dalam masyarakat.

Otonomi daerah sebenarnya adalah harapan baru bagi Pemerintah dan masyarakat desa untuk membangun desanya sesuai kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Bagi sebagian besar aparat Pemerintah Desa, otonomi adalah suatu peluang baru yang dapat membuka ruang kreatifitas bagi aparatur desa dalam mengelola desa.

Mengenai pembangunan desa tentu pemerintah harus menghadapinya dengan serius. karena dalam suatu pembangunan pasti membutuhkan biaya atau anggaran yang tidak sedikit dan aturan mengenai anggaran untuk pembangunan harus di atur sedemikian rupa dan alurnya jelas. Anggaran untuk pembangunan desa sendiri sudah di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dan APBN.

Dana desa sendiri adalah dana yang bersumber dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa dan Desa Adat yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah kabupaten/kota dan di gunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN di jelaskan mengenai aliran dana desa, aturan tersebut di uraikan pada Pasal 6 yang bunyinya sebagai berikut: “Dana Desa di transfer melalui APBD kabupaten/kota untuk selanjutnya di transfer ke APB desa.”

Dalam pengelolaan dana desa, Pemerintah Desa harus benar-benar memanfaatkan dana desa tersebut agar dana desa yang cukup besar itu dapat

bermanfaat bagi masyarakat desa salah satunya dapat di gunakan sebagai anggaran pembangunan di bidang infrastruktur, di mana masalah infrastruktur ini menjadi salah satu keluhan banyak masyarakat desa karena banyak nya infrastruktur desa yang rusak contohnya jalan raya atau jalan utama yang sering di pakai lalu lalang oleh kalangan masyarakat yang bergantung hidupnya pada pertanian. Banyak nya infrastruktur yang rusak mi mengakibatkan leletnya roda perekonomian di desa hal ini tentu semakin mempersulit kehidupan masyarakat desa, oleh karena itu dana desa sebenarnya bisa menjadi solusi yang cukup efektif untuk membantu masyarakat desa dalam melancarkan roda perekonomiannya.

Anggaran dana desa yang di rencanakan oleh negara jumlahnya cukup besar bahkan jumlahnya bisa mencapai 1M (satu miliar rupiah) pertahunnya untuk satu desa. Dan pada tahun 2018 anggaran dana desa pemerintah rencana menargetkan anggaran untuk dana desa sebesar 120T (seratus dua puluh triliun rupiah) atau bila di ratakan perdesa dapat mendapatkan kucuran dana desa sebesar 1,6 sampai 1,8 miliar rupiah, hal ini di langsir oleh Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Indonesia pada dialognya bersama antara news.²

Jumlah yang sangat fantastis tentunya melihat anggaran dana desa yang mencapai jumlah miliaran dalam setiap desanya, dalam hal ini tentunya setiap

² Noname, "Tahun 2018 Jumlah Dana Desa Direncanakan 1,6 Milyar Per Desa" <https://www.pedekik.com/tahun-2018-jumlah-dana-desa-direncanakan-16-milyar-per-desa/>, diakses 26 Juli 2021.

desa harus bisa memanfaatkan dana desa tersebut agar lebih bermanfaat bagi masyarakat desa. Setiap Kepala Desa pun harus membuat rancangan kerja yang betul-betul bisa membuat masyarakat desa merasa lebih diperhatikan juga sejahtera tentunya, dengan dana yang sebesar itu pula Kepala Desa wajib transparan dalam hal penggunaan dana desa itu sendiri dan Kepala Desa disini pun wajib mengimplementasikan asas transparansi, karena dalam Peraturan Pemerintah No. 43 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 tentang desa pun di jelaskan dalam Pasal 48 di sebutkan bahwa:

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajibannya, Kepala Desa wajib:

- a. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati Wali Kota;
- b. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati Wali Kota;
- c. Menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran.

Dilihat dari Pasal 48 tersebut maka jelas bahwa Kepala Desa di setiap desa wajib memberikan laporan atau keterbukaan informasinya. Besarnya anggaran dana desa yang di berikan pun sebenarnya bisa berdampak negatif bagi negara, hal ini dapat dilihat dari tingkat korupsi yang meningkat di kalangan desa, sebagaimana sepanjang tahun 2018 ada 170 kasus korupsi dana desa yang terjadi di negara tercinta ini, hal ini di lansir langsung oleh IGW (*Indonesia Corruption Watch*). Dan 170 kasus korupsi dana desa yang ada di Indonesia 49 di antaranya adalah kasus korupsi di bidang pembangunan infrastruktur di mana

hal itu merugikan negara dengan nominal sebesar 17,1 Miliar Rupiah.³

Banyaknya kasus korupsi dana desa yang dilakukan oleh para pemegang kewenangan terhadap penggunaan dana desa tersebut tidak lain dan tidak bukan juga salah satunya karena faktor pengawasan dan Pemerintah sampai Badan Permusyawaratan Desa yang kurang jeli dan terlalu longgarnya sebuah pengawasan dalam hal penggunaan dana desa tersebut.

Penjelasan mengenai apa itu Badan Permusyawaratan Desa sendiri di jelaskan pada Pasal 1 Undang-Undang No. 6 tentang desa, berikut: “Badan Permusyawaratan Desa adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dan penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis”.

Pengisian anggota badan Permusyawaratan itu sendiri di atur di dalam Pasal 75 Peraturan Pemerintah No. 43 tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 6 tentang Desa, berikut bunyinya” “Pengisian keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa antar waktu ditetapkan dengan keputusan Bupati/Wali Kota atas usul pimpinan Badan Permusyawaratan Desa melalui Kepala Desa.”

Di bentuknya Badan Permusyawaratan Desa juga sebetulnya adalah inisiatif pemerintah atau rencana yang dilakukan oleh pemerintah agar pengelolaan dana desa yang di lakukan oleh Pemerintah Desa dan Kepala Desa itu sendiri dapat berjalan dengan baik dan transparan tentunya.

³ Ramadhan, “Dana Desa Jadi Sektor Korupsi Nomor Satu di 2018, Kok Bisa?”, <https://asumsi.co/post/dana-desa-jadi-sektor-korupsi-nomor-satu-di-2018>, diakses 27 Juli 2021.

Peran Badan Permusyawaratan Desa cukup vital karena Badan Permusyawaratan Desa ini bisa disebut sebagai jembatan antara warga desa dengan Pemerintah Desa atau Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa harus aktif dalam komunikasi dengan warga desa dan lalu di serap apa saja aspirasi yang di lontarkan oleh warga desa dan lalu di sampaikan dalam musyawarah desa yang dengan mana di hadiri pula oleh Pemerintah Desa. Badan Permusyawaratan Desa juga harus selalu aktif dalam hal pengawasan karena itu adalah salah satu fungsi Badan Permusyawaratan Desa hal itu di jelaskan pada Pasal 55 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa di sebutkan bahwa:

Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- a. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Fungsi Badan Permusyawaratan Desa sudah jelas dan di atur di dalam undang-undang, maka dan itu anggota Badan Permusyawaratan Desa harus menjalankan fungsinya dengan baik. Pengawasan dan Badan Permusyawaratan Desa harus ketat agar kinerja Kepala Desa dapat di rasakan oleh warga desa dan pengawasan mengenai dana desa pun harus lebih diperkerat lagi guna meminimalisasi adanya penyalahgunaan dana desa yang jumlahnya sangat besar bagi tataran desa, maka dan itu peran Badan Permusyawaratan Desa sangatlah penting guna membantu pemerintah pusat dan daerah dalam hal pengawasan terkait penggunaan dana desa. Terlebih masyarakat desa yang

sangat membutuhkan pembangunan infrastruktur guna menjalankan roda ekonomi mereka dan menyejahterakan warga desa.

Dalam penyelenggaraan program dana desa, Kepala Desa memiliki peran penting dalam hal penggunaan dana desa karena dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, Pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa: “Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa”.

Kepala Desa yaitu penguasa tertinggi di desa dan sebagai pemimpin formal maupun informal, pemimpin yang setiap waktu berada di tengah-tengah rakyat yang dipimpinnya. Kepala Desa mempunyai kewajiban memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Wali Kota, memberikan laporan terangan pertanggungjawaban kepada Bamusdes, serta menginformasikan Laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, Kepala Desa mempunyai tugas dan kewajiban memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan pendataan penduduk untuk kepentingan nasional dan memaporkannya kepada pemerintah melalui Bupati dan tembusan Camat, membina kehidupan masyarakat desa, membina perekonomian desa, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa, mendamaikan perselisihan masyarakat di desa, Sehingga setiap Kepala Desa berkewajiban menjaga dan mengawasi jalannya pemerintahan dan pembangunan di desa-desa termasuk salah satunya

mengawasi jalannya program bantuan pangan non tunai di desa demi mewujudkan masyarakat desa yang sejahtera.⁴

Akan tetapi, permasalahan-permasalahan mengenai tugas, hak, dan kewajiban sebagai Kepala Desa masih banyak di temui masalah sebagaimana Kepala Desa tidak memenuhi tugas dan kewajibannya. Bagaimana kewajiban seorang Kepala Desa yaitu di sebutkan dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang bunyinya sebagai berikut:

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib:

- a. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Wali Kota;
- b. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Wali Kota;
- c. Memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
- d. Memberikan dan atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Pasal tersebut sudah jelas bahwa setiap Kepala Desa di Indonesia harus menjalankan kewajibannya sesuai aturan perundang-undangan khususnya pada Pasal 27 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana salah satunya yaitu Kepala Desa wajib memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran.

⁴ Widjaja, *Otonomi Desa*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 27.

Mengenai permasalahan di Desa Sridadi Kecamatan Sirampog kabupaten Brebes yakni ada seseorang yang berstatus menjabat sebagai Kepala Desa Sridadi, sebagaimana Kepala Desa tersebut tidak menjalankan kewajibannya sebagaimana yang di atur dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Kepala Desa tersebut khususnya melanggar Pasal 27 (c) dan (d) huruf Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, yakni dengan tidak memberikannya laporan keuangan selama periode 2018 dan juga tidak menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa di periode 2018. Tindakan tersebut telah menimbulkan kecurigaan di kalangan masyarakat desa melihat pembangunan infrastruktur yang di nilai kurang tepat karena melihat dana desa yang ada begitu besar.

Sebelum menelaah lebih jauh perihal transparansi dana desa yang harus di jalankan oleh Kepala Desa Sridadi , disini penulis ingin meneliti terkait apa saja peran sebenarnya yang di lakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa Sridadi terkait pengawasan dana desa, sehingga bisa terjadinya Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajibannya karena jelas tugas pokok dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa salah satunya adalah mengawasi kinerja Kepala Desa dan hal itu di atur dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa di Pasal 55.

Berdasarkan uraian di atas, penulis menjadi tertarik untuk meneliti permasalahan tersebut untuk dijadikan sebuah skripsi dalam memenuhi tugas akhir mata kuliah penulisan hukum dengan judul **PERAN BADAN PERMUSYAWARATAN DESA TERHADAP PENGAWASAN TRANSPARANSI DANA DESA MENGENAI PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DI DESA SRIDADI KEC. SIRAMPOG KAB. BREBES MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NO. 43 TAHUN 2014 TENTANG PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NO. 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA.**

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana peran Badan Permusyawaratan Desa terhadap pengawasan transparansi dana desa mengenai pembangunan infrastruktur di Desa Sridadi Kec. Sirampog Kab. Brebes menurut peraturan Pemerintah No. 43 tahun 2014 tentang pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa?
2. Apa hambatan yang dihadapi oleh Badan Permusyawaratan Desa terhadap pengawasan kepada Kepala Desa terkait transparansi dana desa?
3. Apa upaya yang harus dilakukan oleh Pemerintah guna meminimalisasi kasus penyalahgunaan dana desa?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan diadakannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis peran Badan Permusyawaratan Desa terhadap pengawasan transparansi dana desa mengenai pembangunan infrastruktur di Desa Sridadi Kec. Sirampog Kab. Brebes menurut peraturan Pemerintah No. 43 tahun 2014 tentang pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis mengenai hambatan yang dihadapi oleh Badan Permusyawaratan Desa terhadap pengawasan kepada Kepala Desa terkait transparansi dana desa.
3. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis mengenai upaya yang harus dilakukan oleh Pemerintah guna meminimalisasi kasus penyalahgunaan dana desa.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan berguna bagi pengembangan ilmu hukum secara umum khususnya di bidang hukum tata negara dan pemerintahan desa dalam kewajiban sebagai Kepala Desa dan peran Badan Permusyawaratan Desa.

2. Kegunaan Praktis

Dan penelitian ini diharapkan memberi manfaat kepada praktisi dan instansi terkait dibidang hukum tata negara serta implementasi kewajiban sebagai Kepala Desa dan peran Badan Permusyawaratan Desa.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia merupakan Negara kesatuan, Negara kesatuan adalah Negara yang tidak tersusun dan beberapa Negara, melainkan hanya terdiri atas satu Negara, sehingga tidak ada Negara di dalam Negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan Negara, menetapkan kebijakan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan Negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.⁵

Perumusan gagasan negara kesatuan sebagai bentuk negara Indonesia terdapat pada Pasal 1 ayat (1) UUD 1945: “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.” Pengertian negara kesatuan menurut beberapa sarjana adalah sebagai berikut: Menurut Abu Daud Busroh, negara kesatuan adalah:

Negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi dengan demikian di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.⁶

Menurut Samidjo negara kesatuan adalah:

Suatu negara yang merdeka dan berdaulat, di mana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (Pusat) yang mengatur seluruh daerah, jadi

⁵ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 2000, hlm. 224.

⁶ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2013, hlm. 64-65.

tidak terdiri atas beberapa daerah yang berstatus negara bagian (*deelstaat*). Negara Kesatuan merupakan negara tunggal, negara yang terdiri dan satu negara saja berapa pun besar dan kecilnya, dan ke dalam maupun ke luar merupakan kesatuan. Negara Kesatuan mewujudkan kebulatan tunggal, mewujudkan kesatuan (berpusat satu).⁷

Mengenai Negara Kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk yaitu Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi dan Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi.⁸ Pada negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala urusan diatur oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak mempunyai hak untuk mengatur sendiri daerahnya sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing sehingga Pemerintah daerah hanya melaksanakan apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Pada negara kesatuan yang berbentuk sistem desentralisasi, pemerintah daerah dapat mengurus daerahnya sesuai dengan kebutuhan masing-masing karena kekuasaan untuk mengurus sendiri daerah tersebut diberikan oleh pemerintah pusat yang disebut dengan otonomi daerah.⁹

Istilah otonomi secara etimologi berasal dari bahasa latin yakni, *autonomos*/autonomia yang berasal dari dua kata. *Autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti aturan. Sedangkan berdasarkan etimologi kata otonomi ini, menurut Saleh Syarif mengartikan otonomi sebagai “mengatur” atau “memerintah

⁷ Samidjo, *Ilmu Negara*, CV. Armico, Bandung, 2002, hlm. 164.

⁸ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 234.

⁹ Samidjo, *Op.cit.*, hlm. 164-165.

sendiri” sedangkan S.L.S. Danurejo memberikan arti otonomi sebagai pengundangan sendiri.¹⁰

Adanya konsep otonomi, pembentukan Pemerintah daerah (pemerintahan yang berotonomi) dirasakan sangat penting karena, merupakan salah satu aspek pelaksanaan kedaulatan rakyat (demokrasi), yakni dengan hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada puncak pimpinan negeri saja, melainkan juga pada tiap tempat di kota, desa dan daerah. Gagasan tersebut dapat dipahami, mengingat kondisi geografis Indonesia yang sangat luas dengan kemajemukannya menyebabkan tuntutan kebutuhan untuk mengakomodasinya dalam penerapan desentralisasi dan otonomi daerah.¹¹

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam undang-undang ini dikenal dengan tiga asas yaitu, asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

Mengenai ketiga asas tersebut terdapat di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa, Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Sedangkan Dekonsentrasi

¹⁰ Hasim Purba, dkk, *Hubungan Pemerintah Propinsi Dengan Kabupaten/Kota*, CV. Mentari Persada, Medan, 2004, hlm. 4.

¹¹ Didik Sukriono, *Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 124.

adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Wali Kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Kemudian Tugas Pembantuan adalah penugasan dan Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Terkait desentralisasi, patuh dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada di daerah (pemerintah daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.¹²

Desentralisasi mengandung segi positif dalam penyelenggaraan

¹² Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2010, hlm. 122.

pemerintahan baik dan sudut politik, ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan keamanan, karena dilihat dan fungsi pemerintahan, desentralisasi menunjukkan:

- a. Satuan-satuan desentralisasi lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
- b. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien;
- c. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif; 4. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.¹³

Sedangkan menurut aturan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014, pengertian dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dan/atau kepada gubernur dan Bupati/Wali Kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Artinya, pada ketentuan ini diatur bahwa dekonsentrasi bukan hanya dilakukan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan instansi vertikal saja, tapi Bupati atau Wali Kota pun kini dapat menyelenggarakan urusan pemerintah pusat melalui dekonsentrasi. Hal ini juga mengandung makna bahwa kedudukan kabupaten dan kota bukan hanya sebagai daerah otonom melalui

¹³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH-U1I, Yogyakarta, 2001, hlm. 174.

desentralisasi, namun juga sebagai wilayah administratif dengan dekonsentrasi.

Dekonsentrasi sebagai pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pusat yang ada di daerah atau pelaksanaan urusan Pemerintah pusat yang tidak diserahkan kepada satuan pemerintahan daerah, yang dilakukan oleh organ pemerintahan pusat yang ada di daerah. Pada hakikatnya, alat pemerintah pusat ini melaksanakan pemerintahan sendiri di daerah dan berwenang mengambil keputusan sendiri sampai tingkat tertentu berdasarkan tanggung jawab kepada Pemerintah pusat, sebagai pemikul biaya dan tanggung jawab terakhir mengenai urusan dekonsentrasi.¹⁴

Badan publik wajib membuka semua informasi publik, hal ini dikarenakan ada Undang-Undang yang mengaturnya, yaitu Undang-Undang no 14 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik, hal ini ditegaskan pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang bunyinya seperti berikut: “Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan Informasi Publik yang berada di bawah kewenangannya kepada Pemohon Informasi Publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan.”

Transparansi wajib dilaksanakan agar tidak ada kecurigaan antara warga dengan pemerintah, asas transparansi inilah yang harus tetap kita jaga dan selalu dilaksanakan agar keterbukaan mengenai informasi publik ini semakin

¹⁴ Iskatinah, “Dekonsentrasi Dalam Penyelenggaraan Otonomi Luas Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945”, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2015, hlm. 1.

diketahui oleh masyarakat umum, dan pemerintahan di Indonesia citranya semakin membaik karena hubungan antara pemerintah dengan masyarakat yang harmonis melalui keterbukaan informasi ini.

Asas transparansi sendiri adalah prinsip menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai. Tap MPR No. XI/MPR/1998 yang kemudian diatur dalam UU RI Nomor 28 tahun 1999 Pasal 3 mengenai Asas-asas hukum Penyelenggaraan Negara, di antaranya, meliputi asas keterbukaan atau transparansi. Keterbukaan atau transparansi adalah asas yang membuka diri terhadap masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara. Selain asas tersebut, ada pula asas-asas lain yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan yang transparan antara lain:

1. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan di dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan hukum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan

rakyat dan kewajiban penyelenggaraan negara.

4. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
5. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berlandaskan pada kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dan kegiatan penyelenggaraan Negara harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena itu pemerintahan harus mengimplementasikan asas-asas di atas, walaupun di tataran pemerintahan desa sekalipun. Sosok Kepala Desa ialah sosok yang harus melaksanakan asas transparansi tersebut, karena sosok Kepala Desa adalah sosok utama dalam penerimaan dana desa dan juga sosok yang mempunyai peranan penting ditingkat desa, karena berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Undang-Undang Desa, dalam struktur organisasi pemerintahan desa, disebutkan bahwa:

Kepala Desa adalah pemimpin Pemerintah Desa tertinggi yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat desa. Kepala Desa diangkat dan dilantik oleh Bupati melalui pemilihan langsung oleh penduduk desa warga negara Republik Indonesia dengan masa jabatan 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Mengenai Kewenangan Kepala Desa sudah diatur dalam Undang-Undang

nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.¹⁵

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.

1. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat dirugikan dasar hukumnya.
3. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang), dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹⁶

Sejalan dengan pilar Negara hukum yaitu asas legalitas, atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu: atribusi dan delegasi.¹⁷

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu

¹⁵ Nur Basuki Winanmo, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 66.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 70.

perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga jenis kewenangan, yaitu atribut, delegatif dan mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:¹⁸

1. Kewenangan Atribut

Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

2. Kewenangan Delegasi

Kewenangan delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih atas delegataris.

3. Kewenangan Mandat

Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dan pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 70-75.

dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

F. Metode Penelitian

Untuk dapat mengetahui dan membahas suatu permasalahan, maka diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan metode tertentu, yang bersifat ilmiah. Metode menurut Arief Subyantoro dan FX Suwanto yang dikutip dari buku Anthon F. Susanto, metode adalah prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu dengan langkah-langkah sistematis.¹⁹

Dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Menurut Ronny Hanitijo Soeminto: “Penelitian hukum normative merupakan penelitian kepustakaan atau penelitian data sekunder.”²⁰ Langkah-langkah yang ditempuh peneliti dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan bersifat deskriptif analitis, yaitu memberikan paparan secara sistematis dan logis, serta kemudian menganalisisnya, dalam rangka mengkaji bahari-bahan dan kepustakaan dan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dikaitkan dengan teori-teori hukum yang menyangkut permasalahan yang dihadapi untuk

¹⁹ Anthon F. Susanto, *Penelitian Hukum Transformatif-Partisipatoris Fondasi Penelitian Kolaboratif Dan Aplikasi Campuran (Mix Method) Dalam Penelitian Hukum*, Setara Press, Malang, 2015, hlm.159-160.

²⁰ Ronny Hanitijo Soeminto, *Metode Penelitian Hukum*, Ghaiia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 24.

menggambarkan dan menganalisis fakta-fakta secara sistematis, faktual, logis dan memiliki landasan pemikiran yang jelas.²¹

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

Pendekatan yuridis normatif, yaitu metode yang menggunakan sumber-sumber data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum, dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka, yang kemudian dianalisis serta menarik kesimpulan dan permasalahan yang akan digunakan untuk menguji dan mengkaji data sekunder tersebut.

Metode pendekatan ini digunakan mengingat permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundang-undangan serta kaitannya dengan penerapan alam praktik.²²

3. Tahap Penelitian

Adapun tahap penelitiannya sebagai berikut:

- a. Penelitian kepustakaan, yakni dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian guna mendapatkan bahan hukum, yaitu:
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti norma dasar maupun peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini, yaitu:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

²¹ *Ibid.*, hlm. 11.

²² *Ibid.*, hlm. 11.

- c) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang.
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Indonesia.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum yang dimaksud di sini tidak mengikat, yang terdiri dari buku-buku, makalah, hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini dan artikel dari surat kabar serta internet.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang sifatnya melengkapi kedua bahan hukum di atas, terdiri dari kamus hukum, kamus besar Bahasa Indonesia, kamus besar Bahasa Inggris dan ensiklopedia.
- b. Penelitian Lapangan menurut Soerjono Soekanto yaitu: “Suatu cara memperoleh data yang dilakukan dengan mengadakan observasi untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang akan diolah dan dikaji berdasarkan peraturan yang berlaku.”²³ Peneliti melaksanakan penelitian ke Desa Sridadi Kabupaten Brebes untuk mendapatkan

²³ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif “Suatu Tinjauan Singkat”*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 11.

keterangan-keterangan tentang masalah yang akan diteliti.

4. Teknik Pengumpulan data

Penelitian ini, akan diteliti mengenai data sekunder dan data primer dengan demikian ada dua kegiatan utama yang dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu studi kepustakaan (*Library Research*) dan studi lapangan (*Field Research*).

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan yaitu suatu metode yang mempelajari dan meneliti literatur tentang hal-hal yang berhubungan dengan tugas dan wewenang sebagai Kepala Desa dan bantuan sosial secara non tunai.

b. Studi lapangan (*field research*)

Selain dengan menggunakan studi kepustakaan, dalam penelitian itu, peneliti juga menggunakan data lapangan untuk memperoleh data yang bersifat primer sebagai penunjang data sekunder dilakukan dengan cara mencari data di lokasi atau objek penelitian serta mengadakan tanya jawab (wawancara).

5. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan cara mencari dan mengumpulkan data baik dan perundang-undangan, wawancara, internet maupun buku-buku yang berkaitan dengan wewenang Kepala Desa dan bantuan sosial secara non tunai. Alat yang dipergunakan oleh peneliti dalam memperoleh data sebagai berikut:

a. Data Kepustakaan

- 1) Menggunakan catatan untuk memperoleh data yang dilakukan secara tertulis.
- 2) Menggunakan laptop dalam memperoleh data yang diperoleh dan alamat website internet.
- 3) Menggunakan flash disk sebagai penyimpan data yang diperoleh dan alamat website internet atau dan narasumber.

b. Wawancara

Wawancara dilakukan oleh penulis kepada Kantor Kepala Desa dan masyarakat Desa Manggunharja Kabupaten Bandung untuk mendapatkan informasi mengenai permasalahan yang terjadi.

6. Analisis Data

Analisis data dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu. Metode analisis dalam penelitian ini secara yuridis kualitatif yaitu data yang diperoleh tersebut disusun secara sistematis, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan cara interpretasi, penafsiran hukum dan konstruksi hukum.

Dalam penelitian ini, data yang didapat dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif, yaitu suatu analisa yang bertolak dan norma-norma, asas-asas dan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai hukum positif yang kemudian dianalisis secara kualitatif, dengan tidak menggunakan statistik dan rumus-rumus.

7. Lokasi Penelitian

- a. Penelitian pustaka berlokasi di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong Dalam No.17 Bandung.
- b. Penelitian Lapangan berlokasi di Desa Sridadi, Kecamatan Sirampog, Kabupaten Brebes, Jawa Tengah, Kode Pos 52272.