

**REKONSTRUKSI PENGGUNAAN DANA DESA UNTUK MEWUJUDKAN
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DESA**
(*Reconstruction of the Use of Village Funds to Make Village Community Welfare*)

Muhaimin

**Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I, Jakarta**
eminaltair@gmail.com

Tulisan Diterima: 15-10-2020; Direvisi: 03-11-2020; Disetujui Diterima: 12-11-2020
DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2020.V20.557-572>

ABSTRACT

The diversity of characteristics and types of villages, or as other names (other than villages) did not prevent the founding fathers from making their choice to form a unitary state. The regulation regarding the Village cannot accommodate all the interests and needs of the Village community, which up to now has numbered around 73,000 (seventy-three thousand) Villages and around 8,000 (eight thousand) kelurahan. Besides, the implementation of Village regulations that have so far been in effect is no longer in line with the times, especially concerning the position of customary law communities, democratization, diversity, community participation, as well as progress and equitable development to cause disparities between regions, poverty and social problems. The culture can disturb integrity the Unitary State of the Republic of Indonesia. The formulation of the problem of this scientific paper is "How to reconstruct the use of village funds to realize the welfare of village communities?" Using normative juridical research methods, statute approach. Several things that can be identified are related to the clarity of position and strengthening of village existence, in Law Number 6 of 2014 is a matter of defining villages. There is one fundamental difference compared to the previous law (Law Number 32 of 2004), namely the inclusion of a clause "community initiative" which means that there are an expansion and strengthening of autonomy in the management of the village area. The use of Village Funds is managed through a participatory development mechanism by placing the Village community as the subject of development. Therefore, the plan to use the Village Fund must be discussed and agreed upon in the Village deliberation.

Keywords: reconstruction; village fund; village public; well being

ABSTRAK

Keberagaman karakteristik dan jenis desa, atau dengan sebutan lain (selain desa) tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Pengaturan mengenai Desa tersebut belum dapat memwadahi 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 yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Rumusan masalah karya ilmiah ini adalah "Bagaimana rekonstruksi penggunaan dana desa untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa?" Menggunakan metode penelitian *yuridis normatif*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Beberapa hal yang dapat diidentifikasi berkaitan kejelasan kedudukan dan penguatan eksistensi desa, dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 ialah soal pendefinisian desa. Ada satu perbedaan cukup mendasar dibanding

undang-undang sebelumnya (UU Nomor 32 Tahun 2004), yakni dicantumkannya klausul “prakarsa masyarakat” yang berarti ada perluasan sekaligus penguatan terhadap otonomi dalam pengelolaan desa. Penggunaan Dana Desa dikelola melalui mekanisme pembangunan partisipatif dengan menempatkan masyarakat Desa sebagai subyek pembangunan. Karenanya, rencana penggunaan Dana Desa wajib dibahas dan disepakati dalam musyawarah Desa.

Kata Kunci: rekonstruksi; dana desa; masyarakat desa; kesejahteraan

PENDAHULUAN

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 (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 sebagainya¹. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat 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 tersebut². Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberagaman karakteristik dan jenis Desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan³. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.

Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dan segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 Ayat (7) yang menegaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang”. Hal itu berarti bahwa Pasal 18 Ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan dalam Pasal 18B Ayat (2)⁴ yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati kesatuankesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

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 1957 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

¹ Jogloabang.com, “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 sebagainya.” <https://www.jogloabang.com/pustaka/uu-6-2014-desa>.

² Aries Djaenuri, *Sistem Pemerintahan Daerah*, 3 ed. (Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2019).

³ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, “TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA RI No. 5495 PEMERINTAHAN. Desa. Penyelenggaraan. Pembangunan. Pembinaan. Pemberdayaan. (Penjelasan Atas Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7),” <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/inc/buka.php?czozMjoiZD0yMDAwKzE0JmY9dXU2LTIwMTRwamwucGRmImpzPTEiOw==>.

⁴ *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia* (Indonesia, 1945).

Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Kuangan desa termasuk didalamnya terdapat dana desa, wajib dilaporkan dan dipertanggungjawabkan. Berdasarkan proses aspek pelaporan dan pertanggungjawaban merupakan tahap akhir. Secara normatif, menurut Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa⁵. Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai Desa tersebut belum dapat memadai 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) kelurahan⁶. 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 antarwilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang ini disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B Ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (7). Walaupun demikian, kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-

undangan sektoral yang berkaitan.

Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat⁷. Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asalusul, 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.

Potret-potret masalah yang berlangsung di desa memperlihatkan bahwa sistem pemerintahan desa yang berlaku sejak dari dahulu hingga kini pascareformasi terbukti belum menjadi sebuah sistem yang mantap. Kompleksitas persoalan tersebut menjadi bukti masih banyaknya persoalan seputar pelaksanaan desentralisasi, khususnya penyelenggaraan pemerintahan desa. Secara konseptual, permasalahan dalam kajian ini didasari oleh sejumlah problem nyata dan problem teoretis⁸.

Kebijakan desentralisasi yang dianut oleh bangsa Indonesia secara teoretis semestinya mampu menjadi solusi terhadap permasalahan yang dihadapi pemerintahan desa. Dalam sistem desentralistis, pemerintahan di level bawah (daerah dan desa) telah diberikan kewenangan-kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Demikian pula hubungan antarpemerintahan, yang termanifestasi dalam hubungan desa dengan supradesa, logikanya dapat mewujudkan hubungan antara ordnat dan sub-ordinat yang harmonis sehingga tercapai kemandirian desa.

Dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya (UU Nomor 32 tahun 2004), eksistensi desa dianggap ambivalen dan cenderung kabur. Posisi desa dalam UU Nomor

⁵ Adi Fauzanto, "Problematisasi Korupsi Dana Desa Pada Pelaporan dan Pertanggungjawaban Keuangan Desa Berdasarkan Prinsip Transparansi, Akuntabilitas, dan Partisipatif," *Jurnal Hukum Widya Yuridika* 3, no. 1 (2020): 46-47.

⁶ Menteri Desa Tertinggal, *Laporan Keberadaan Desa* (Jakarta, 2016).

⁷ Amalia Diamanita, "UU NO 6 Tahun 2014 Tentang Desa Sebagai Manifestasi Penegakan Pasal 18 B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945," *Masalah-Masalah Hukum* 4, no. 1 (2016): 35.

⁸ Ilham Zitri, "Akuntabilitas Pemerintahan Desa Benete dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)," *Journal of Government and Political Studies* 3, no. 2 (2020): 72.

32 tahun 2004 yang tidak jelas antara lain dinyatakan oleh Sunito dan Purwandari⁹. Posisi desa yang berada di bawah kabupaten tidak koheren dan konkuen dengan nafas lain dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Pengakuan terhadap kewenangan asal-usul menunjukkan bahwa ada rekognisi kepada desa dalam UU Nomor 32 Tahun 2004. Konsekuensi dari pengakuan atas otonomi asli, maka 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. Dua prinsip/asas dalam pengaturan tentang desa tersebut menimbulkan ambivalensi dalam menempatkan kedudukan dan kewenangan desa. Dengan ketidakjelasan posisi desa itu sama artinya UU Nomor 32 Tahun 2004 belum memiliki landasan pijakan kuat untuk mengarah pada pencapaian cita-cita desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan desentralisasi pada kenyataannya belum membawa dampak sebagaimana nilai-nilai positif yang terkandung dalam konsep desentralisasi. Antara lain terlihat dari belum terwujudnya kemajuan desa dan kesejahteraan masyarakat desa. Realitas-realitas di atas terutama disebabkan oleh ketidakjelasan posisi desa dalam pelaksanaan desentralisasi selama ini. Hal itu menjadi permasalahan yang perlu dikaji lebih mendalam.

Wacana program perencanaan pembangunan desa dalam perspektif strukturasi disebut sebagai struktur gugus signifikansi akan disepakati bersama berdasarkan skala prioritas dan kebutuhan riil masyarakat desa. Agen-agen di level pemerintah desa dalam melakukan

musyawarah desa memiliki 'kontrol' atau 'kuasa' dalam penetapan program dana desa yang sudah direncanakan untuk dilaksanakan sebagai kebijakannya (struktur gugus dominasi). Adanya pembenaran atas tindakan agen di level desa dalam membuat kesepakatan program perencanaan pembangunan desa tersebut kemudian dituangkan dalam Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKPDDes) sebagai struktur gugus legitimasi¹⁰. Fakta bahwa struktur dan fungsi kelembagaan pemerintahan desa belum sesuai kebutuhan desa dan masyarakatnya. Terbukti dari kontroversi-kontroversi dan konflik-konflik yang masih timbul mengiringi penyelenggaraan pemerintahan desa, khususnya yang berhubungan dengan struktur dan fungsi kelembagaan pemerintahan desa. Mengenai hal ini, kajian Dharmawan¹¹ menarik untuk diketengahkan. Organisasi pemerintahan desa dipandang menghadapi persoalan pada dua sisi sekaligus yaitu institusi organisasi pemerintahan dan *human actors*, sehingga sulit untuk dapat mengembangkan diri menjadi pilar yang kuat dalam mereproduksi tata pemerintahan dan sistem sosial kemasyarakatan yang kuat, mandiri dan berwibawa. Kondisi faktual kebanyakan diserahkan pengaturannya kepada desa; (c) tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/ kota; dan (d) urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa¹².

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maka yang di diharapkan adalah pengaturan desa yang baik dan benar sebagaimana dalam Pasal 1 Ayat (1) menyatakan sebagai berikut¹³:

"Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat

⁹ S. dan H. Purwandari Sunito, "Mekanisme Kontrol Tata-Kelola Sumber-Sumber Agraria: Membangun Kelembagaan Kolektif Lokal yang Demokratis," in *Working Paper Series Project No. 7. Partnership-Based Rural Governance Reform* (Bogor: Kemitraan Indonesia dan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB, 2006).

¹⁰ Dwi Setiawan Chaniago Hendra Puji Saputra, Muktasam, "Studi Pemanfaatan Dana Desa di Desa Jenggala Kecamatan Tanjung Kabupaten Lombok Utara," *Resiprokal* 1, no. 2 (2019): 226.

¹¹ A. H. Dharmawan, "Konflik-Konflik Kekuasaan dan Otoritas Kelembagaan Lokal dalam

Reformasi Tata-Kelola Pemerintahan Desa: Investigasi Teoretik dan Empirik," in *Working Paper Series Project No. 1. Partnership-Based Rural Governance Reform* (Bogor: Kemitraan Indonesia dan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB., 2006).

¹² Sutrisno Purwohadi Mulyono, "Kebijakan Sinoptik Penerapan Hukum Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa," *Jurnal Yustisi* 3, no. 2 (2014): 72.

¹³ *Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa* (Republik Indonesia, 2014).

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.”

Adapun pengaturan desa bertujuan sebagaimana dalam Pasal 4 menyatakan sebagai berikut:

Pasal 4

Pengaturan Desa bertujuan:¹⁴

- a. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
- d. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
- e. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab
- f. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
- g. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- h. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
- i. memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Dengan kata lain, urusan-urusan yang selama ini dilaksanakan desa cenderung merupakan urusan rutin dan turun temurun walaupun tidak jelas dasar hukumnya. Ketentuan kewenangan yang tidak jelas serta implementasinya yang cenderung seadanya, menyebabkan masa depan desa tidak terjamin.

Penempatan desa sebagai subsistem pemerintah kabupaten/kota bisa dikatakan merupakan bentuk kekurangberpihakan pemerintah kepada desa. Implikasi otonomi yang berhenti di kabupaten/kota ialah marginalisasi kepentingan desa.

Di antara persoalan terkait kurang diperhatikannya desa adalah menyangkut keterbatasan sumber daya keuangan. Ketidakberdayaan desa selama ini tidak bisa dilepaskan dari persoalan dana/keuangan. Pemerintah desa tidak mampu berbuat banyak dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan karena keterbatasan akses keuangan. Banyak desa yang dari sisi kemampuan keuangannya hanya cukup membiayai kegiatan rutinnya dengan amat terbatas. Aset dan sumber pendapatan asli desa sangat minim dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Sementara di pihak lain (pemerintahan supradesa) kurang memberikan alokasi dana yang memadai bagi desa.

Namun, pemenuhan atas kebutuhan keuangan diyakini tidak serta merta akan membawa kemajuan substansif bagi masyarakat/ desa. *Alih-alih* menyejahterakan masyarakat desa, luasnya kewenangan desa maupun aliran dana yang besar ke desa tanpa ada dukungan faktor lain justru bisa berpotensi menimbulkan inefisiensi dan inefektivitas. Dalam konteks tersebut, maka aspek sumber daya manusia juga harus diperhatikan. Kelemahan yang bersumber dari sumber daya manusia perlu diatasi dan diantisipasi. Persoalan kualitas dan kuantitas aparat pemerintahan desa berpengaruh besar terhadap keberhasilan pemerintahan dan pembangunan desa. Demikian pula, dari sisi sumber daya manusia masyarakat desa, sudah saatnya juga harus ditingkatkan kualitasnya agar kontribusi masyarakat kepada pembangunan desa semakin meningkat. Dari perspektif peraturan perundang-undangan (regulasi), perlu ada desain dan pengaturan yang memungkinkan desa mendapatkan keleluasaan menyangkut kewenangan/urusan, keuangan, sarana dan prasarana serta kesempatan dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia aparat pemerintahan dan masyarakat desa.

Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak terpisahkan dari penyelenggaraan

¹⁴ Ibid.

otonomi daerah, dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan (ujung tombak) dalam pelayanan kepada masyarakat menjadi tonggak strategis untuk keberhasilan semua program¹⁵. Ironisnya isu mengenai pemerintahan desa sering kali tenggelam oleh isu-isu lain, seperti otonomi daerah. Perhatian publik lebih banyak tercurah pada penyelenggaraan pemerintahan pada level kabupaten/kota. Menurut Santoso¹⁶, perhatian terhadap desa, walaupun ada, bersifat marginal. Sebenarnya, justru pada level desa inilah *interface* atau sentuhan negara-rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan banyak terjadi.

Desa merupakan entitas pemerintahan yang langsung berhubungan dengan rakyat. Hal itu menyebabkan desa memiliki arti sangat strategis sebagai basis penyelenggaraan pelayanan publik dan memfasilitasi pemenuhan hak-hak publik rakyat lokal. *Grand* strategi implementasi otonomi daerah (dalam koridor UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) yang dikeluarkan oleh Depdagri pada 2005, memperlihatkan sangat minimnya komitmen Depdagri untuk menghidupkan kembali hakikat demokrasi desa. *Grand* strategi versi Depdagri tersebut lebih banyak memperbincangkan kebijakan otonomi daerah pada level provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan¹⁷.

Sistem pemerintahan daerah berdasar Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada realitasnya mengesampingkan keberadaan desa sebagai unit terkecil dalam struktur pemerintahan negara. Padahal, ketika muncul sejumlah permasalahan yang dihadapi desa, publik kemudian melihat pangkal dari semua itu, yakni mempertanyakan tata kelola pemerintahan desa. Selama ini kebijakan menyangkut desa diatur oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat terlalu mengintervensi dan mendominasi pengaturan sistem pemerintahan desa secara *top down*. Upaya untuk menyeragamkan dan memformalkan desa sebagai bagian dari "memodernisasi" sistem pemerintahan desa sangat tampak terutama pada saat rezim orde baru berkuasa atau

tepatnya saat berlaku UU Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Kebijakan yang menafikan otonomi desa dengan tidak menghargai segala kekhasan dan karakteristik setiap desa tersebut hingga sekarang masih berlangsung. Padahal kebijakan yang cenderung sentralistis dan menyeragamkan seluruh desa di tanah air justru kontraproduktif bagi kemandirian maupun pengembangan masing-masing desa.

Mencermati substansi isi dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 serta dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014), terlihat bahwa secara normatif desa semakin diberikan kesempatan untuk otonom. Kesempatan otonomi desa yang kian besar, termasuk dalam hal penguatan kapasitas kelembagaan, memberikan harapan baru akan terwujudnya kemandirian desa di masa depan. Harapan sekaligus tantangan dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tersebut memerlukan kerja keras dan komitmen dari para *stakeholder*, termasuk pemerintahan supradesa, untuk mengimplementasikan dan mewujudkannya. Tanpa itu, harapan baru dari UU Nomor 6 tahun 2014 tidak akan membawa makna berarti bagi kemandirian desa.

Dari uraian dan penjelasan diatas, maka perlu dibuat rumusan masalah dalam tulisan karya ilmiah yaitu "Bagaimana rekonstruksi penggunaan dana desa untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa?"

METODE PENELITIAN

Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode *deskriptif analisis* dengan pendekatan utamanya *yuridis normatif*. Deskriptif analisis berarti menggambarkan dan melukiskan sesuatu yang menjadi obyek penelitian secara kritis melalui analisis yang bersifat kualitatif. Oleh karena yang ingin dikaji berada dalam ruang lingkup ilmu hukum, maka pendekatan normatif tersebut, meliputi: asas-asas hukum, sinkronisasi peraturan perundang-undangan, termasuk usaha penemuan hukum *inconcreto*¹⁸.

¹⁵ Han Widjaya, *Otonomi Desa, Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh* (Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2008).

¹⁶ Purwo Santoso, *Pembaruan Desa secara Partisipatif* (Yogyakarta: Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, dan Pustaka Pelajar, 2003).

¹⁷ USAID DRSP, "Desentralisasi 2006: Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia," 2006.

¹⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali, 1985).

Di dalam suatu penelitian *juridis normatif*, maka penggunaan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah suatu hal yang pasti. Dikatakan pasti, karena secara logika hukum, penelitian hukum normatif didasarkan pada penelitian yang dilakukan terhadap bahan hukum yang ada. Meskipun misalnya penelitian dilakukan karena melihat adanya kekosongan hukum, namun kekosongan hukum tersebut dapat diketahui, karena sudah adanya norma-norma hukum yang mensyaratkan pengaturan lebih lanjut dalam hukum positif¹⁹.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Rekonstruksi yang Ideal Pengaturan Dana Desa untuk Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Desa

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 71 Ayat (1) dijelaskan, Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa selain Dana Desa, ada sumber keuangan lain yang masuk ke desa. Dengan memahami sumber-sumber keuangan desa, maka kita dapat melihat bagaimana proses desa membangun dilakukan secara menyeluruh. Program untuk desa tidak tumpang tindih dan Dana Desa yang digelontorkan dari APBN pun dapat dirasakan manfaatnya secara maksimal.

Perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah (anggaran) yang baik. Prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut, meliputi²⁰:

1. Akuntabilitas.
2. *Value for Money*.
3. Kejujuran dalam mengelola keuangan publik (*probity*).
4. Transparansi.
5. Pengendalian.

Dalam menyusun arah dan tujuan pembangunan desa, maka dibuatlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) yang terdiri atas bagian pendapatan, belanja, dan pembiayaan desa. Adapun rancangan APBDesa diajukan oleh Kepala Desa untuk dimusyawarahkan bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Mekanisme musyawarah desa ini telah menggariskan prioritas-prioritas belanja desa sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam Pasal 74 Ayat (1) dikatakan Belanja Desa diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam Musyawarah Desa dan sesuai dengan prioritas Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah.

Kelompok belanja desa dengan memakai keuangan desa memang menggariskan prioritas-prioritas yang meliputi pembangunan dan pemberdayaan. Kelompok belanja desa ini dapat dijabarkan menjadi lima bagian, yakni Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Pelaksanaan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, Pemberdayaan Masyarakat Desa, dan Belanja Tak Terduga.

Demikianlah, Keuangan desa yang terhimpun dari berbagai sumber itu dapat dikelola dan digunakan. Namun secara khusus, keuangan desa berupa Dana Desa yang langsung dari APBN adalah hal baru dan bisa langsung mengena pada masyarakat desa.

Telah dijelaskan bahwa Dana Desa adalah bagian dari kelompok pendapatan desa yang ditransfer ke rekening desa. Berdasarkan pada ketentuan dalam Pasal 1 (8) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan pelaksana Undang-Undang Desa dijelaskan, Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006).

²⁰ Natalia Y.T.Gerungai Angelina Pelealu, Grace B. Nangoi, "Analisis Penerapan Sistem

Transaksi Non Tunai Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Bitung," *Jurnal Riset Akuntansi Going Concern* 13, no. 4 (2018): 221–222.

Kemudian melihat ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa Pasal 2 yang bersumber dari APBN disebutkan, Dana Desa dikelola secara tertib, taat pada ketentuan perundang-undangan. efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat.

Pemberian Dana Desa adalah amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang wajib dijalankan pemerintah. Maka, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 dijelaskan: Pemerintah mengalokasikan Dana Desa dalam APBN setiap tahun anggaran yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD Kabupaten/Kota.

Kemudian pagu anggaran Dana Desa yang dialokasikan dalam APBN dapat diubah melalui APBN-Perubahan. Adapun perubahan pagu anggaran Dana Desa ini tidak dapat dilakukan dalam hal Anggaran Dana Desa telah mencapai 10% dari dan di luar dana transfer ke daerah (*on top*)²¹.

Dana Desa setiap kabupaten/kota dihitung berdasarkan jumlah desa di kabupaten bersangkutan. Dana Desa ini dialokasikan secara berkeadilan berdasarkan:

1. Alokasi Dasar;
2. Alokasi yang dihitung dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis desa setiap kabupaten/kota;
3. Tingkat kesulitan geografis desa mengacu pada indeks kemahalan konstruksi;
4. Kemudian data jumlah penduduk dan sejenisnya mengacu pada sumber dari kementerian yang berwenang dan/atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang statistik.

Adapun Indeks kesulitan geografis desa ditentukan berdasarkan faktor-faktor:

- a. Ketersediaan prasarana pelayanan dasar;
- b. Kondisi infrastruktur;
- c. Aksesibilitas/transportasi.

Adapun tujuan diberikannya Dana Desa adalah untuk meningkatkan kesejahteraan

masyarakat desa dan pemerataan pembangunan desa. Menteri Desa, Pembangunan Tertinggal dan Transmigrasi Marwan Jafar merinci empat cara untuk mencapai tujuan ini, yakni menggunakan Dana Desa untuk peningkatan pelayanan publik di desa; kemudian untuk memajukan perekonomian desa; mengatasi kesenjangan pembangunan antar-desa; serta memperkuat pemberdayaan masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan.

Secara berjenjang, regulasi yang mengatur dan menaungi amanat diberikannya Dana Desa meliputi, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, kemudian diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Regulasi tentang Dana Desa juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kemudian diatur secara lebih detail dalam Peraturan Menteri Desa (Permendes) Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 78 bisa disimpulkan bahwa tujuan dari desa membangun adalah untuk menciptakan desa mandiri dan kuat. Hal ini akan tercapai ketika pembangunan desa itu mampu meningkatkan kualitas hidup manusia, meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, dan penanggulangan kemiskinan.

Sudah bisa dipahami, bahwa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengamanatkan kepada pemerintah untuk mengalokasikan anggaran Dana Desa sebesar 10 persen di luar dana transfer daerah. Namun, pada tahun pertama penerapan Undang-Undang Desa, dana yang dialokasikan hanya Rp 9,01 triliun untuk disalurkan ke 74.093 desa. Artinya, rata-rata desa hanya mendapatkan Rp 120 juta. Itulah sebabnya, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi minta angka itu direvisi. Apalagi setelah dikalkulasi, sedikitnya diperlukan Rp 29 triliun untuk mempercepat

²¹ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Buku Saku Dana Desa* (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2017).

akselerasi desa membangun. Upaya peningkatan anggaran itu telah dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dana Desa perlu dialokasikan lebih besar karena akan merangsang geliat ekonomi desa. Apalagi kondisi perekonomian nasional dan global sedang lesu, sehingga memperkuat ekonomi desa menjadi bagian dari penting dalam memperkuat perekonomian nasional²².

Setelah melalui pembahasan yang cukup panjang, akhirnya pemerintah dan DPR sepakat mengalokasikan Dana Desa tahun 2015 sebesar Rp 20,7 triliun yang ditetapkan dalam APBN-P-2015. Dengan jumlah tersebut, masing-masing desa sedikitnya akan menerima Dana sebesar Rp 254 juta. Jumlah daerah penerima Dana Desa Tahun 2015 adalah 434 kabupaten/kota, dengan jumlah desa sebanyak 74.093 desa.

Menteri Desa, Pembangunan Tertinggal dan Transmigrasi Marwan Jafar memaparkan, proyeksi Dana Desa akan ditingkatkan jumlahnya dari tahun ke tahun. Tahun ini total Dana Desa mencapai Rp 20.766,2 triliun untuk 74.093 desa, rata-rata Dana Desa per desa sebesar Rp 280,3 juta. Namun tahun 2016 akan dinaikkan dua kali lipat menjadi Rp 47.684,7 triliun dengan rata-rata per desa menerima Rp 643,6 juta. Kemudian tahun 2017 akan dinaikkan lagi menjadi Rp 81.184,3 triliun rata-rata per desa menerima Rp 1.095,7 juta atau sudah mencapai Rp 1 miliar lebih²³.

Dijelaskan dalam Pasal sisipan, yakni Pasal 30 A Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Penetapan Prioritas Dana Desa. Bahwa pengalokasian Dana Desa dalam APBN dilakukan secara bertahap, yakni:

1. Tahun anggaran 2015 paling sedikit sebesar 30% (tiga puluh persen);
2. Tahun anggaran 2016 paling sedikit 60% (enam puluh persen);
3. Tahun anggaran 2017 dan seterusnya sebesar 100% (seratus persen) dari anggaran transfer ke daerah.

Adapun Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014

tentang penetapan Prioritas Dana Desa dijelaskan, penyaluran Dana Desa dilakukan secara bertahap pada tahun anggaran berjalan dengan ketentuan:

- a. Tahap I pada bulan April sebesar 40% (empat puluh persen);
- b. Tahap II pada bulan Agustus sebesar 40% (empat puluh persen);
- c. Tahap III pada bulan Oktober sebesar 20% (dua puluh persen).

Prinsip penggunaan Dana Desa, dijelaskan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Permendesa Pembangunan Desa Tertinggal Nomor 5 Tahun 2015 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa hahwa:

1. Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai belanja pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa, sehingga desa tersebut dapat berperan dalam memajukan desanya.
2. Penggunaan Dana Desa tertuang dalam prioritas belanja desa yang disepakati dalam musyawarah Desa.

Adapun dalam Pasal 5 Permendesa Pembangunan Desa Tertinggal Nomor 5 Tahun 2015 dijelaskan penggunaan Dana Desa untuk pembangunan desa dialokasikan untuk mencapai tujuan pembangunan desa, yakni kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup serta penanggulangan kemiskinan, meliputi:

1. Pemenuhan kebutuhan dasar;
2. Pembangunan sarana dan prasarana desa;
3. Pembangunan potensi ekonomi lokal;
4. Pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Dalam penerapannya, Kementerian Desa, Pembangunan Tertinggal dan Transmigrasi terus berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan terkait revisi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang dijabarkan dalam Permenkeu tentang Pengelolaan Dana Desa. Koordinasi itu diperlukan untuk mempercepat *road map* Dana Desa secara bertahap selama periode 2015-2019.²⁴

Pasal 30A Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 juga dinyatakan, bahwa dalam hal APBN belum dapat memenuhi alokasi

penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan,” <http://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/minangwan-Seminar-Telaah-Kritis-Implementasi-Dana-Desa-1493862473.pdf>.

²⁴ Kementerian Desa Tertinggal, *Road Map Desa Tertinggal* (Jakarta, 2015).

²² Jokowi, “Pengucuran Dana Desa Untuk Memajukan Desa,” *Jurnal Pembangunan Desa* (2015): 11.

²³ dpr.go.id, “Dana Desa adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa, yang ditransfer melalui APBD Kabupaten dan kotayang digunakan untuk membiayai

anggaran Dana Desa sebagaimana dimaksud, alokasi anggaran Dana Desa ditentukan berdasarkan alokasi anggaran Dana Desa tahun anggaran sebelumnya atau kemampuan keuangan negara.

Dengan adanya Peraturan Pemerintah perubahan tersebut, maka *road map* pun bias segera disampaikan kemasyarakat. *Road map* juga akan disertai proses persiapan peningkatan kapasitas aparatur desa. Sebab, penyaluran Dana Desa memerlukan kesiapan aparatur desa dan masyarakat desa dalam pengelolaan dan pemanfaatannya. Selain itu, *road map* Dana Desa juga menjabarkan kesiapan tenaga aparatur desa dan masyarakat desa dalam pengelolaan dan pemanfaatan dana²⁵.

Peraturan Menteri Nomor 5 Tahun 2015 menjabarkan secara rinci tentang prioritas penggunaan Dana Desa. BAB II Permendesa Nomor 5 Tahun 2015 Fokus tentang Prinsip Penggunaan Dana untuk Mendanai Pelaksanaan Kewenangan Berdasarkan Hak Asal-Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa yang Diatur dan Diurus oleh Desa.

Pasal 3 berbunyi Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai belanja pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa. Pasal 4: Penggunaan Dana Desa tertuang dalam prioritas belanja desa yang disepakati dalam musyawarah Desa.

Dalam Bab III (Prioritas Penggunaan Dana Desa untuk Pembangunan Desa) Pasal 5 ditegaskan: Prioritas penggunaan Dana Desa untuk pembangunan Desa dialokasikan untuk mencapai pembangunan desa, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, melalui: (a) pemenuhan kebutuhan dasar; (b) pembangunan sarana dan prasarana Desa; (c) Pengembangan potensi ekonomi lokal; dan (d) pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Pasal 6: Prioritas penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a meliputi: (a) pengembangan pos kesehatan desa dan Polinddes; (b) pengelolaan dan pembinaan Posyandu; dan (c) pembinaan dan pengelolaan pendidikan anak usia dini. Atau dalam Pasal 8: Prioritas penggunaan Dana Desa sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 5 huruf b didasarkan atas kondisi dan potensi desa, sejalan dengan pencapaian target RPJM Desa dan RKP Desa setiap tahun, yang di antaranya dapat meliputi: (a) pembangunan dan pemeliharaan jalan desa; (b) pembangunan dan pemeliharaan jalan usaha tani; (c) pembangunan dan pemeliharaan embung desa; (d) pembangunan energi baru dan terbarukan; (e) pembangunan dan pemeliharaan sanitasi lingkungan; (f) pembangunan dan pengelolaan air bersih berskala Desa; (g) pembangunan dan pemeliharaan irigasi tersier; (h) pembangunan dan pemeliharaan serta pengelolaan saluran untuk budidaya perikanan; dan (i) pengembangan sarana dan prasarana produksi di Desa; dan sebagainya.

Pengucuran Dana Desa adalah hak masyarakat desa yang harus dialokasikan dari APBN. Meski demikian, pencarian Dana Desa itu tentu memiliki sistem dan mekanisme yang diatur dalam regulasi yang jelas. Secara sederhana, alur Dana Desa itu dari kas negara disalurkan ke kas daerah kabutep/kota, kemudian ditransfer ke rekening desa. Jadi dari APBN, Dana Desa masuk rekening APBD, kemudian dikirim ke rekening desa.

Sebelum alur penyaluran Dana Desa itu berjalan, ada syarat dan prasyarat yang harus terpenuhi. Diantaranya, masyarakat desa harus menggelar musyawarah desa untuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes), Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), dan Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKPDDes).

Kemudian di tingkat Kabupaten/Kota, juga harus ada peraturan bupati (Perbup) dan Peraturan Walikota (Perwalkot) yang akan memayungi pengalokasian Dana Desa itu. Juga harus sudah dipastikan bahwa setiap desa telah memiliki rekening desa. Tanpa Perbup dan Perwalkot ini, dana dari APBN tentu dapat ditransfer.

Pada awal-awal penerapan, mayoritas desa belum siap membuat berbagai persyaratan pencairan Dana Desa. Banyak desa yang belum memiliki RPJMDesa, APBDes, maupun RKPDDes. Tiga persyaratan itu pun perlu dipayungi Peraturan Bupati (Perbup) maupun Peraturan Walikota (Perwalkot). Akibat

²⁵ kontan.co.id, "koordinasi itu diperlukan untuk mempercepat road map dana desa dalam menetapkan penyaluran dana desa secara bertahap selama periode 2015-2019. Dalam road

map itu, juga akan disertai dengan proses persiapan peningkatan kapasitas aparatur desa. <https://nasional.kontan.co.id/news/pemerintah-percepat-road-map-pengelolaan-dana-desa>.

ketidaksiapan ini, akhirnya penyaluran Dana Desa sempat tersendat di awal-awal 2015.

Kemendesa Pembangunan Desa Tertinggal sendiri terus berinisiatif untuk segera menuntaskan hambatan dalam penyaluran Dana Desa. Tak terhitung berapa kali Mendesa Pembangunan Desa Tertinggal Marwan Jafar mengundang para kepala daerah untuk rapat, mengecek satu demi satu progress pemenuhan kesiapan desa per kabupaten, hingga mengumpulkan para perangkat desa untuk memberi pengarahan.

Tak terhitung pula, beberapa kali dilakukan inisiasi pertemuan dengan kementerian lembaga terkait, yakni Kementerian Keuangan sebagai pemegang kas keuangan negara dan Kementerian Dalam Negeri yang memiliki tupoksi administrasi pemerintahan hingga ke desa. Koordinasi ini akhirnya membuahkan hasil berupa lahirnya Surat Kesepakatan Bersama (SKB) tiga menteri tentang Percepatan Penyaluran Dana Desa.

Setelah melalui beberapa kali pembahasan oleh tim Kemendesa Pembangunan Desa Tertinggal, Kementerian dan Kementerian Dalam Negeri, termasuk dengan fasilitasi Wakil Presiden Jusuf Kalla, akhirnya dirumuskanlah surat keputusan bersama (SKB) tiga menteri tentang percepatan penyaluran program Dana Desa.

Pada prinsipnya, SKB ini menerobos hambatan-hambatan prosedural yang selama ini mempersulit penyerapan Dana Desa. Diantaranya dari pihak Kabupaten dan kota harus mengeluarkan Perbup dan Perwalikota terkait petunjuk teknis Dana Desa.

Di sisi lain, agar Dana Desa yang telah berada di kas kabupaten dan kota bisa disalurkan ke kas desa, masing-masing desa perlu membuat realisasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes), dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPD).

Keluarnya SKB membuat proses prosedur penyaluran Dana Desa menjadi lebih sederhana. Misalnya kewajiban kab/kota membuat Perbup ataupun Perwalkot digantikan dengan cukup membuat instruksi dari pusat atau daerah saja, dan sambil berjalan dilakukan pembenahan dan pelengkapan syarat.

Sedangkan di sisi Desa, cukup mengajukan APBDes ke Pemkab ataupun Pemkot agar bisa cair. Sedangkan persyaratan berupa RPJMDes dan RKPDDes bisa menyusul

kemudian. Bahkan dokumen APBDes tidak perlu rumit-rumit, karena cukup dengan dua lembar kertas sudah bisa dipenuhi asalkan melalui musyawarah desa sehingga pemanfaatan dan penggunaannya jelas.

Demikianlah, SKB ini membuat penyerapan Dana Desa di tahun-tahun pertama menjadi lebih lancar, dan para kepala desa dan masyarakat desa tidak lagi ragu menggunakan Dana Desa. Apalagi dalam sebuah kesempatan, Presiden Jokowi sempat menyatakan bahwa kebijakan dan kesalahan administrasi tidak bisa dipidana.

Upaya memaksimalkan pemanfaatan dan sistem pelaporan Dana Desa adalah sesuatu yang tak pernah luput dari perhatian Kemendesa Pembangunan Desa Tertinggal. Maka Mendesa Pembangunan Desa Tertinggal Marwan Jafar tergerak untuk menggandeng Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) untuk menciptakan akuntabilitas di desa. IAI sebagai organisasi sistem keuangan diharap bisa memberi pemahaman tentang akuntansi kepada masyarakat desa.

Setiap desa harus menyusun Rencana Program Jangka Menengah Desa (RPJMDes), dan Rencana Kegiatan Pembangunan Aparatur. Masyarakat desa perlu diberi pemahaman dan pengetahuan soal itu. Dengan begitu, dana yang dikucurkan ke setiap desa betul-betul menggerakkan perekonomian desa.

Kuangan Desa dan Aset Desa diatur dalam Bab VIII Pasal 71 hingga Pasal 77. Dalam Pasal 71 Ayat (1) dalam Undang-Undang Nomor 6/2014 dinyatakan bahwa keuangan desa adalah hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa. Pada Ayat (2) dinyatakan, hak dan kewajiban akan menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan keuangan desa.

Menteri Desa, Pembangunan Tertinggal dan Transmigrasi, Marwan Jafar sempat khawatir, Dana Desa akan disalahgunakan oleh oknum dan kelompok kepentingan tertentu. Sebab, tidak mudah mengontrol 74.093 desa yang akan menerima Dana Desa. Meski, segala bentuk antisipasi telah dipersiapkan. Antara lain, menerbitkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis atau surat-menyurat terkait pengelolaan Dana Desa. Namun, belum tentu semua kepala desa mengerti pemakaiannya.

Marwan Jafar sebagai Menteri Desa, Pembangunan Tertinggal dan Transmigrasi, kerap mengingatkan agar penyelewengan Dana Desa jangan sampai terjadi. Sebab, pengelolaan dana tersebut akan diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dana Desa juga diharapkan mengentaskan kemiskinan di seluruh desa di Tanah Air. Seluruh desa harus menggunakan dana itu untuk program-program yang bisa menggerakkan perekonomian desa dan dirasakan hasilnya oleh warga miskin dan membuka akses berusaha dan membuka lapangan pekerjaan.

Upaya lain untuk menjamin efektifitas Dana Desa dilakukan dengan mengajak kepala desa se-Indonesia membuat pakta integritas tentang peningkatan kinerja pembangunan dan pemberdayaan desa, termasuk tata kelola pemerintahan yang bersih. Dengan begitu, desa mempunyai komitmen secara hukum dan moral untuk menjadikan desa yang mandiri.

Kini desa punya kewenangan besar untuk mengatur daerahnya sendiri yang sifatnya otonom. Dengan komitmen dalam bentuk pakta integritas itu, maka tanggungjawab kepala desa untuk masyarakatnya akan semakin dapat ditingkatkan.

Pakta integritas itu tidak harus berkaitan secara hukum, namun ada persinggungan moral dan psikologis antara kepala desa dengan rakyatnya. Sebab, mulai tahun 2015 setiap desa akan mendapatkan anggaran Rp 1.4 miliar yang dikelola sendiri tanpa campur tangan dari pejabat di atasnya. Camat, bupati, atau kepala daerah tidak punya kewenangan. Desa sudah mandiri, mengatur dirinya sendiri.

Gagasan itu sesuai dengan Nawa Cita pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Nawa Kerja Kemendesa Pembangunan Desa Tertinggal. Salah satu nawa cita presiden adalah mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor strategis domestik. Juga, perlunya melakukan revolusi karakter bangsa dan memperteguh kebhinekaan serta memperkuat restorasi sosial Indonesia.

Apalagi tujuan pemerintah sekarang adalah untuk membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka Negara Kesatuan

Republik Indonesia (NKRI). Pakta integritas ini penting, sehingga desa-desa, termasuk di daerah perbatasan, punya rasa nasionalisme dan semangat kesatuan dan persatuan.

Bila dikaitkan dengan *Grand Theory* yang menggunakan teori negara kesejahteraan, pembangunan ekonomi sangat mempengaruhi tingkat kemakmuran suatu negara, namun pembangunan ekonomi yang sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar tidak akan secara otomatis membawa kesejahteraan kepada seluruh lapisan masyarakat. Pengalaman negara maju dan berkembang membuktikan bahwa meskipun mekanisme pasar mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja yang optimal, namun dalam perkembangan negara-negara maju tersebut pada umumnya seringkali gagal menciptakan pemerataan pendapatan dan menuntaskan permasalahan sosial.²⁶ Hal inilah yang menjadi salah satu faktor mengapa negara-negara maju berusaha mengurangi kesenjangan itu dengan menerapkan negara kesejahteraan (*welfare state*). Suatu sistem yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) dalam pembangunan kesejahteraan sosial yang terencana, melembaga dan berkesinambungan²⁷. Negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah suatu Negara dimana pemerintahan negara dianggap bertanggung jawab menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya²⁸.

Pembangunan Desa dikelola secara partisipatif dikarenakan melibatkan peran serta masyarakat Desa. Pembangunan Desa mengarah pada terwujudnya kemandirian Desa dikarenakan kegiatan pembangunan Desa wajib diswakelola oleh Desa dengan mendayagunakan sumber daya manusia di Desa serta sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Agar Desa mampu menjalankan kewenangannya, termasuk mampu menswakelola pembangunan Desa maka Desa berhak memiliki sumber-sumber pendapatan. Dana Desa yang bersumber dari APBN merupakan salah satu bagian dari pendapatan Desa. Tujuan Pemerintah menyalurkan Dana Desa secara langsung kepada Desa adalah agar Desa berdaya dalam menjalankan dan

²⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2006).

²⁷ Dkk SF Marbun, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: UII Press, 2001).

²⁸ Sugeng Baharijo Darmawan Triwibowo, *Mimpi Negara Kesejahteraan* (Jakarta: Prakarsa LP3ES, 2002).

mengelola untuk mengatur dan mengurus prioritas bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa. Penggunaan Dana Desa dikelola melalui mekanisme pembangunan partisipatif dengan menempatkan masyarakat Desa sebagai subyek pembangunan. Karenanya, rencana penggunaan Dana Desa wajib dibahas dan disepakati dalam musyawarah Desa²⁹.

Berdasar pada tujuan mewujudkan kesejahteraan rakyat, artinya semua pendukung dalam pembangunan ekonomi, termasuk 302 lembaga keuangan dalam kegiatannya seharusnya mengacu pada syarat utama pembangunan ekonomi yaitu proses pertumbuhannya harus bertumpu pada kemampuan ekonomi di dalam negeri. Hasrat untuk memperbaiki nasib dan prakarsa untuk menciptakan perkembangan ekonomi yang pada akhirnya pertumbuhan ekonomi harus muncul diseluruh masyarakat dan pemerintah. Hal ini bermakna perbankan sebagai salah satu lembaga keuangan yang berperan sebagai salah satu penyandang dana, khususnya pemberian kredit, harus pula berfungsi dalam menciptakan kesejahteraan rakyat. Sunaryati Hartono mengartikan kesejahteraan masyarakat Indonesia dalam arti baik masyarakat sebagai satu kesatuan, maupun untuk mencapai kesejahteraan setiap warga negara Indonesia³⁰.

Demikian halnya dengan kehadiran Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 dalam ketentuan Pasal 87 Ayat (3) menyatakan sebagai berikut: "BUM Desa dapat menjalankan usaha dibidang ekonomi dengan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan".

KESIMPULAN

Rekonstruksi Dana Desa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, berkaitan kejelasan kedudukan dan penguatan eksistensi desa. Pengakuan terhadap eksistensi desa dari sisi politis maupun strategis pengakuan tersebut akan memberikan dampak secara signifikan bagi keberlanjutan desa dalam mendapatkan keleluasaan akses sumber daya. Beberapa hal yang dapat diidentifikasi

berkaitan kejelasan kedudukan dan penguatan eksistensi desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 ialah soal pendefinisian desa. Ada satu perbedaan cukup mendasar dibanding undang-undang sebelumnya (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), yakni dicantumkannya klausul "prakarsa masyarakat" yang berarti ada perluasan sekaligus penguatan terhadap otonomi desa. Kemudian Untuk menjamin efektifitas Dana Desa, dilakukan dengan mengajak kepala desa se-Indonesia membuat pakta integritas tentang peningkatan kinerja pembangunan dan pemberdayaan desa, termasuk tata kelola pemerintahan yang bersih.

SARAN

Pemerintah dalam hal ini berkewajiban memberikan serta mempertegas tentang kejelasan, kedudukan dan eksistensi serta penguatan desa. Sehingga dapat memberikan keleluasaan dalam pengelolaan sumberdaya sehingga pembangunan nilai perekonomian desa dapat tumbuh optimal.

UCAPAN TERIMAKASIH

Terima kasih kami sampaikan kepada para pembimbing dalam penulisan Karya Tulis ini sehingga dapat maksimal dalam metode maupun substansi, antara lain Bapak Sypranus Aristeus dan Bapak Ahyar Arigayo serta rekan peneliti lain yang memberikan masukan dan saran dalam proses penulisan, serta instansi Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM tempat Peneliti melaksanakan tugas sebagai Peneliti Bidang Hukum.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Angelina Pelealu, Grace B. Nangoi, Natalia Y.T.Gerungai. "Analisis Penerapan Sistem Transaksi Non Tunai Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Bitung." *Jurnal Riset Akuntansi Going Concern* 13, no. 4 (2018): 221–222.

²⁹ Menteri, *Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 6 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No 11 Tahun 2019 tentang*

Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2020 (Indonesia, 2020).

³⁰ Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, PT Binacipta, 1988, hlm.17

- Darmawan Triwibowo, Sugeng Baharijo. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta: Prakarsa LP3ES, 2002.
- Dharmawan, A. H. “Konflik-Konflik Kekuasaan dan Otoritas Kelembagaan Lokal dalam Reformasi Tata-Kelola Pemerintahan Desa: Investigasi Teoretik dan Empirik.” In *Working Paper Series Project No. 1. Partnership-Based Rural Governance Reform*. Bogor: Kemitraan Indonesia dan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB., 2006.
- Diamanita, Amalia. “UU NO 6 Tahun 2014 Tentang Desa Sebagai Manifestasi Penegakan Pasal 18 B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.” *Masalah-Masalah Hukum* 4, no. 1 (2016): 35.
- Djaenuri, Aries. *Sistem Pemerintahan Daerah*. 3 ed. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2019.
- dpr.go.id. “Dana Desa adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa, yang ditransfer melalui APBD Kabupaten dan kotayang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan.” <http://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/minangwan-Seminar-Telaah-Kritis-Implementasi-Dana-Desa-1493862473.pdf>.
- Fauzanto, Adi. “Problematika Korupsi Dana Desa Pada Pelapodan dan Pertanggungjawaban Keuangan Desa Berdasarkan Prinsip Transparansi, Akuntabilitas, dan Partisipatif.” *Jurnal Hukum Widya Yuridika* 3, no. 1 (2020): 46–47.
- Hendra Puji Saputra, Muktasam, Dwi Setiawan Chaniago. “Studi Pemanfaatan Dana Desa di Desa Jenggala Kecamatan Tanjung Kabupaten Lombok Utara.” *Resiprokal* 1, no. 2 (2019): 226.
- Jogloabang.com. “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 sebagainya.” <https://www.jogloabang.com/pustaka/uu-6-2014-desa>.
- Jokowidodo. “Pengucuran Dana Desa Untuk Memajukan Desa.” *Jurnal Pembangunan Desa* (2015): 11.
- Kementerian Desa Tertinggal. *Road Map Desa Tertinggal*. Jakarta, 2015.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. *Buku Saku Dana Desa*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2017.
- kontan.co.id. “koordinasi itu diperlukan untuk mempercepat road map dana desa dalam menetapkan penyaluran dana desa secara bertahap selama periode 2015-2019. Dalam road map itu, juga akan disertai dengan proses persiapan peningkatan kapasitas aparatur desa.” <https://nasional.kontan.co.id/news/pemerintah-percepat-road-map-pengelolaan-dana-desa>.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.
- Menteri. *Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 6 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2020*. Indonesia, 2020.
- Mulyono, Sutrisno Purwohadi. “Kebijakan Sinoptik Penerapan Hukum Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.” *Jurnal Yustisi* 3, no. 2 (2014): 72.
- Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Peraturan. “TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA RI No. 5495 PEMERINTAHAN. Desa. Penyelenggaraan. Pembangunan. Pembinaan. Pemberdayaan. (Penjelasan Atas Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7).” <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/inc/buka.php?czoZMjoiZD0yMDAwKzE0JmY9dXU2LTIwMTRwamwucGRmJmpzPTEiOw==>.
- Purwo Santoso. *Pembaruan Desa secara Partisipatif*. Yogyakarta: Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, dan Pustaka Pelajar, 2003.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2006.
- SF Marbun, Dkk. *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2001.

- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali, 1985.
- Sunito, S. dan H. Purwandari. “Mekanisme Kontrol Tata-Kelola Sumber-Sumber Agraria: Membangun Kelembagaan Kolektif Lokal yang Demokratis.” In *Working Paper Series Project No. 7. Partnership-Based Rural Governance Reform*. Bogor: Kemitraan Indonesia dan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB, 2006.
- Tertinggal, Menteri Desa. *Laporan Keberadaan Desa*. Jakarta, 2016.
- USAID DRSP. “*Desentralisasi 2006: Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia*,” 2006.
- Widjaya, Han. *Otonomi Desa, Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2008.
- Zitri, Ilham. “Akuntabilitas Pemerintahan Desa Benete dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).” *Journal of Government and Political Studies* 3, no. 2 (2020): 72.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia*. Indonesia, 1945.
- Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*. Republik Indonesia, 2014.

HALAMAN KOSONG