

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Implementasi kebijakan adalah suatu proses melaksanakan atau menerapkan kebijakan melalui serangkaian tindakan operasional untuk menghasilkan outcome yang diinginkan.¹ Undang-Undang No 6 tahun 2014 Desa telah menempatkan desa sebagai ujung tombak pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Desa diberikan kewenangan dan sumber dana yang memadai agar dapat mengelola potensi yang dimilikinya guna meningkatkan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Setiap tahun Pemerintah Pusat telah menganggarkan Dana Desa yang cukup besar untuk diberikan kepada Desa. Hal itu dilakukan sebagai wujud pengakuan negara terhadap desa, khususnya dalam rangka memperjelas fungsi dan kewenangan desa, serta memperkuat kedudukan desa dan masyarakat desa sebagai subyek pembangunan.

Pemerintah Indonesia terus mengupayakan peningkatan pelaksanaan pembangunan nasional agar laju pembangunan daerah serta laju pembangunan desa dan kota semakin seimbang dan serasi. Namun pembangunan nasional pada pelaksanaannya masih dihadapkan dengan masalah pokok pembangunan seperti ketimpangan pembangunan antara desa dan kota di Indonesia. Ketimpangan tersebut terjadi karena banyak faktor yang mempengaruhinya sehingga pembangunan di Indonesia tidak merata dan berdampak pada tingginya kemiskinan di Indonesia. Maka dari itu, perlu dilakukan upaya pemerataan pembangunan yaitu dengan mulai memfokuskan pembangunan pada seluruh daerah hingga pada desa-desa di

¹ Agus P Erwan, Ratih Dyah S. 2013. Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia. Jakarta: Gava Media. Hlm 10.

Indonesia. Pembangunan di desa perlu menjadi prioritas dalam upaya pemerintah untuk mensejahterakan masyarakat dari elemen negara yang paling bawah yaitu desa. Penetapan UU Nomor 6 Tahun 2014 mempertegas bahwa pemerintah desa dalam mengatur desa tidak akan terlepas dari tujuan pengaturan desa dan menjadikannya dasar dalam melaksanakan pembangunan desa. Pembangunan desa terhambat karena disebabkan adanya peningkatan harga atau jumlah rupiah yang telah bertambah, dugaan yang tidak transparan, tidak sesuai aturan dalam pengelolaan dana desa dan tidak sesuai kebutuhan. Karena adanya masalah dana desa ini mengakibatkan krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintahan desa.

Dana desa adalah dana yang dialokasikan dari APBN yang diperuntukkan bagi desa melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/ kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan. Tujuannya diberikan dana desa untuk kepentingan masyarakat maka diperlukan peran dari masyarakat untuk ikut serta berpartisipasi mengawasi penggunaan dana desa melalui peraturan yang tertulis di dalam perundang-undangan.

Salah satu kebijakan yang mengiringi penetapan UU Nomor 6 Tahun 2014 adalah kebijakan Dana Desa. Dana Desa, sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten untuk selanjutnya ditransfer ke APB Desa.² Dana tersebut digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Tujuan dari Dana Desa pada dasarnya adalah mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dengan lebih pemeratakan pendapatan. Melalui Dana

² Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN.

Desa yang jumlahnya mencapai milyaran rupiah, memungkinkan desa melaksanakan berbagai program dan kegiatan pembangunan desa untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Sebagai pelaksanaanya diterbitkan pula Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa.³ Ketentuan Pasal 16 PP Nomor 8 Tahun 2016 menyatakan bahwa penyaluran Dana Desa dilakukan secara bertahap pada tahun anggaran berjalan, paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah Rekening Kas Umum Negara (RKUN) melakukan penyaluran ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) kemudian disalurkan ke Rekening Kas Desa (RKD), kemudian dalam Pasal 14 Ayat (2) PMK Nomor 49 Tahun 2016, bahwa Penyaluran Dana Desa dilakukan secara bertahap dengan ketentuan Tahap I, pada bulan Maret sebesar 60% dan Tahap II, pada bulan Agustus sebesar 40%.

Desa bukanlah bawahan Kecamatan, bahwa Kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/ kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Namun berbeda dengan kelurahan, desa memiliki hak untuk mengatur wilayahnya lebih luas. Dalam perkembangannya, desa dapat ditingkatkan statusnya menjadi kelurahan. Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa yang meliputi Kepala Desa, Perangkat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Desa mempunyai hak otonomi. Sebagai konsekuensi logis mempunyai otonomi, ia harus mempunyai sumber keuangan sendiri. Sumber pendapatan desa adalah pendapatan asli daerah dan pemberian pemerintah daerah. Dalam Pasal 72 Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014, sumber pendapatan desa dibagi dalam lima bagian umum: pendapatan asli desa, bantuan pemerintah kabupaten, bantuan dari pemerintah pusat dan provinsi, sumbangan dari

³Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa.

pihak ketiga, dan pinjaman desa. Keuangan desa menurut pasal ini diatur dalam APBDes (Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa) yang ditetapkan oleh Kades bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD).⁴

Pencapaian dana desa selama ini masih memerlukan penyempurnaan. Masyarakat dan pemerintahan desa perlu mengadakan musyawarah dalam merencanakan, mengelola, dan mengawal dana desa ke depan supaya semakin baik. Pemerintah berupaya agar dana desa bisa semakin memilih dan memihak pada masyarakat miskin. Kemudian peraturan yang disusun pun menghasilkan sistem pengelolaan Dana Desa yang efektif, efisien, dan akuntabel, sehingga tujuan Pemerintah melalui pengalokasian dana desa dapat terwujud. Untuk itu, diperlukan penguatan sumber daya manusia, baik aparatur pemerintah desa, masyarakat, maupun tenaga pendampingan desa serta perbaikan transparansi, akuntabilitas, dan pengawasan dalam pengelolaan dana desa dan keuangan desa.

Guna disahkan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa diberikan kesempatan yang besar untuk mengurus tata pemerintahannya sendiri serta pelaksanaan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa. Dalam Undang-Undang tersebut diatur tentang perlunya menerapkan kaidah-kaidah yang baik dalam menjalankan roda pemerintahan yang baik yang didalamnya yang termasuk tata kelola keuangan pemerintah, daerah dan desa. Dalam rangka mewujudkan tata kelola keuangan pemerintahan yang baik pemerintah Republik Indonesia melakukan reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara dan daerah.

UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa beserta peraturan pelaksanaannya telah mengamanatkan pemerintah desa untuk lebih mandiri dalam mengelola pemerintahan dan

⁴Widjaja. 2002. *Pemerintahan Desa Dan Administrasi Desa*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 65

berbagai sumber daya alam yang dimiliki, termasuk di dalamnya pengelolaan keuangan dan kekayaan milik desa. Desa memiliki Pendapatan Asli Desa dan Pendapatan Transfer berupa Alokasi Dana Desa; Bagian dari Hasil Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota; dan Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi/ Kabupaten/Kota.⁵

Oleh karena itu, sebagaimana diamanatkan dalam UU Desa, pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota turut membantu memberdayakan masyarakat desa dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan pembangunan desa. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan selaku pengurus untuk mempercepat peningkatan kualitas akuntabilitas keuangan negara sebagaimana tercantum dalam Diktum keempat Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2011 tentang Percepatan Peningkatan Kualitas Akuntabilitas Keuangan Negara, berinisiatif menyusun Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan dan Konsultasi Pengelolaan Keuangan Desa.

Keberadaan desa di tengah Negara Kesatuan Republik Indonesia kemudian secara yuridis normatif juga telah diatur, di mana desa telah diberikan atau lebih tepatnya diakui kewenangan-kewenangan tradisionalnya menurut Pasal 18B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang”.

Peraturan Perundang-Undangan Terkait Pengelolaan Keuangan Desa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah disepakati oleh Pemerintah dan

⁵Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) 2015. “*Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan dan Konsultasi Pengelolaan Keuangan Desa*”. Tim Deputi Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah, hlm. 2

DPR untuk direvisi dan dipecah menjadi tiga undang-undang yang terpisah tetapi tetap terkait yaitu Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dan Undang-Undang Desa. Hal tersebut telah terwujud seluruhnya dengan disahkannya:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Desa (Jo. UU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang);
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Jo. UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang);
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Untuk mengimplementasikan UU Nomor 6 tentang Desa, sebagian telah diterbitkan peraturan pelaksanaannya dalam bentuk peraturan pemerintah dan peraturan menteri, baik Kementerian Dalam Negeri maupun Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi. Peraturan pelaksanaan tersebut sebagian merupakan peraturan yang benar-benar baru seperti terkait tentang Dana Desa, sebagian merupakan peraturan lama yang disesuaikan (revisi).

Pengelolaan kekayaan desa merupakan salah satu bentuk otonomi desa. Berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak dan kewajiban Kepala Desa wajib:

1. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Wali Kota.
2. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap pada akhir masa

jabatan kepada Bupati/Wali Kota.

3. Memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran.
4. Memberikan dan/ atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setiap akhir tahun anggaran.

Pembangunan desa mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis dalam rangka Pembangunan Nasional dan Pembangunan Daerah, karena di dalamnya terkandung unsur pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya. Selain itu, pembangunan desa dapat menyentuh secara langsung kepentingan sebagian besar masyarakat yang bermukim di perdesaan dalam rangka upaya meningkatkan kesejahteraan mereka. Dalam pembangunan desa pemerintahan desa berkedudukan sebagai sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, sehingga desa memiliki kewenangan, tugas dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri.

Berdasarkan informasi awal penulis lakukan, ditemukan bahwa kurangnya transparansi penggunaan anggaran dari pelaksana pembangunan dan juga kesadaran masyarakat Desa Purbatua untuk berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan di desa masih sangat rendah. Indikasi hal ini terlihat dalam implementasi kebijakan ADD dan DD mulai dari proses perencanaan hingga pelaksanaan kegiatan yang hampir seluruhnya dikerjakan oleh pemerintah desa secara sepihak. Masyarakat desa yang harusnya bertindak sebagai penentu arah pembangunan desa cenderung hanya menjadi penonton dalam setiap pembangunan di desa Purbatua. Selain itu masih ada kendala yang perlu mendapat perhatian pemerintah, seperti kurangnya pemahaman serta kepedulian masyarakat terhadap pembangunan desa. Hal ini tentunya disebabkan oleh berbagai hal, salah satunya terkait bagaimana persepsi masyarakat

akan makna kebijakan dan pembangunan desa.

Berdasarkan uraian diatas maka penelitian mengkaji lebih lanjut dan melakukan penelitian tentang bagaimana penerapan petunjuk pelaksanaan keuangan dana desa Purbatua. Maka penelitian ini berjudul **“IMPLEMENTASI ANGGARAN PENERIMAAN DANA DESA PURBATUA KECAMATAN BATANG ONANG KABUPATEN PADANG LAWAS UTARA”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah di paparkan diatas, penyusun merumuskan permasalahan untuk dikaji lebih rinci, maka penulis menyusun rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan anggaran penerimaan dana desa di Desa Purbatua Kecamatan Batang Onang Kabupaten Padang Lawas Utara dalam mengimplementasikan anggaran penerimaan dan pengeluaran dana desa?
2. Apa saja kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah Desa Purbatua Kecamatan Batang Onang Kabupaten Padang Lawas Utara dalam mengimplementasikan anggaran penerimaan dana desa?
3. Apa saja upaya-upaya yang dilakukan pemerintah Desa Perbatua Kecamatan Batang Onang Kabupaten Padang Lawas Utara dalam mengimplementasikan Anggaran penerimaan dana desa?

C. Tujuan Penelitian

Suatu penelitian tentunya mempunyai tujuan yang jelas agar dapat menyajikan data yang akurat sehingga dapat memberi manfaat dan mampu menyelesaikan permasalahan.

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisa Tugas dan wewenang Pemerintah Desa dalam pelaksanaan anggaran penerimaan dan pengeluaran keuangan dana Desa Purbatua Kecamatan Batang Onang Kabupaten Padang Lawas Utara.
2. Untuk menganalisa kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah desa Purbatua Kecamatan Batang Onang Kabupaten Padang Lawas Utara dalam mengimplementasikan anggaran penerimaan dan pengeluaran dana desa.
3. Untuk menganalisa upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah Desa Purbatua Kecamatan Batang Onang Kabupaten Padang Lawas Utara dalam mengimplementasikan anggaran penerimaan dan pengeluaran dana desa.

D. Metode Penelitian

Untuk mengetahui jawaban dari pembahasan di atas, diperlukan suatu metode agar hasil yang diharapkan dapat dipertanggung jawabkan. Metode atau lebih sering disebut metodologi penelitian adalah cara untuk menyelesaikan suatu permasalahan.

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode pendekatan yuridis empiris (*empiris-legal research*), ialah pendekatan yang menekankan pada aspek hukum berkenaan dengan pokok masalah yang hendak dibahas dan berkaitan dengan prakteknya di lapangan

sehingga dapat diambil kesimpulan apakah telah sesuai antara peraturan yang berlaku dengan yang terjadi di lapangan.⁶

2. Populasi dan Sampel

Penelitian pada umumnya bertujuan untuk menemukan, mengembangkan atau menguji kebenaran suatu pengetahuan. Sifat dari penelitian ini ialah deskriptif. Penelitian deskriptif ialah penelitian tentang data suatu keadaan atau gejala-gejala sosial yang berkembang di dalam masyarakat sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh bentuk keadaan secara menyeluruh lengkap dan sistematis tentang objek yang akan diteliti.⁷

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya.⁸ melakukan penelitian turun langsung kelapangan, dalam mengumpulkan dan mendapatkan semua informasi yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini. Data primer di peroleh dari hasil wawancara dengan pejabat terkait di Desa Purbatua Kecamatan Batang Onang.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang berisi berupa data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan yang terdiri atas:⁹

1) Bahan Hukum Primer

⁶ Soerjono Soekanto, 2013, *Metode Penelitian Hukum Sosiologis*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.56.

⁷ Burhan Bungin, 2001, *Metode Penelitian Kualitatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.34.

⁸ Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.106.

⁹ *Ibid.*, p. 106.

Bahan hukum primer ialah bahan hukum yang mempunyai otoritas. Bahan hukum ini pada dasarnya berisi mengenai hal yang berkaitan dengan peraturan perundang-undang, seperti:

- a) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- c) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).
- d) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438).
- e) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Tentang Keuangan Negara.
- f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.
- g) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pembentukan 13 (Tiga Belas) Kecamatan Di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat I Tapanuli Selatan, Tapanuli Utara, Toba Samosir, Labuhan Batu, Dan Langkat Dalam Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, makalah dan/atau jurnal hukum.

4. Metode dan Teknik Pengumpulan Data

A. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan teknik pengumpulan data yakni dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku, atau literature dan artikel ataupun dokumen-dokumen yang mendukung permasalahan yang akan dibawa oleh penulis.

B. Wawancara

Wawancara merupakan proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *Interview Guide* (Panduan Wawancara).¹⁰ Wawancara dilakukan secara semi struktur yaitu sebelum wawancara dilakukan sudah dipersiapkan daftar pertanyaan dan dapat dikembangkan sewaktu wawancara dengan informasi sesuai dengan permasalahannya. Dalam penelitian ini wawancara dilakukan dengan Kepala Desa Purbatua Bapak Kasran Harahap.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data dari penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu dengan mengelompokkan data-data sesuai dengan aspek yang akan diteliti, diolah dan didapat kesimpulan yang akan diurai dalam bentuk kalimat yang sesuai dengan permasalahan.¹¹

¹⁰ Moh.Nazir, 2005, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Bogor, *hlm.* 53.

¹¹ Bambang Sugono, 2006, *Metode Penelitian Hukum*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, *hlm.*72.