

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembangunan nasional dan daerah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kegiatan pembangunan desa. Desa merupakan basis kekuatan sosial ekonomi dan politik yang perlu mendapat perhatian serius dari pemerintah. Perencanaan pembangunan selama ini menjadikan masyarakat desa sebagai objek pembangunan bukan sebagai subjek pembangunan.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa membuat kebijakan tentang desa dalam memberi pelayanan, peningkatan peran serta dan pemberdayaan masyarakat desa yang ditujukan bagi kesejahteraan masyarakat. Pembangunan pedesaan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, merupakan usaha peningkatan kualitas sumberdaya manusia pedesaan dan masyarakat secara keseluruhan yang dilakukan secara berkelanjutan berdasarkan pada potensi dan kemampuan pedesaan.

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹ Desa merupakan level pemerintah terendah dan memiliki ciri khas yang unik. Salah satu ciri khas desa yang unik adalah semakin

¹ Nikmatul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa* (Malang: Setara Pres, 2015), hlm. 210.

menguatnya asumsi bahwa strategi pembangunan dari desa merupakan strategi pembangunan yang dapat menyelaraskan antara tujuan pemerataan pembangunan,

pertumbuhan ekonomi dan tercapainya stabilitas pemerintahan. Secara umum masyarakat memahami desa sebagai tempat di mana orang atau masyarakat pada umumnya atau penduduk bermukim yang memiliki peradaban yang lebih terbelakang dibandingkan dengan kota.² Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah berpedoman pada segenap peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh Lembaga yang berwenang membentuk peraturan. Sebagaimana ciri negara hukum adalah :³

1. Adanya Undang-undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara;
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, pasal 1, ayat (2) tentang Desa menjelaskan, bahwa Pemerintah Desa adalah “Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sedangkan Penyelenggaraannya adalah Pemerintah Desa, yaitu Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain.⁴ Pemerintah desa adalah kelompok orang-orang tertentu yang secara baik dan benar serta indah melakukan sesuatu (eksekusi) atau tidak melakukan sesuatu

² Abdul Rohman, dkk, *Pengelolaan Administrasi Keuangan Pemerintah Desa*, (Yogyakarta : Unit Penerbit dan Pencetakan Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, 2018), hlm. 2.

³ Nikmatul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pres, 2011), hlm. 93.

⁴ Moch Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintah Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, (Malang : Setara Press, 2014), hlm 51.

dalam mengkoordinasikan, memimpin dan hubungan antara dirinya dengan masyarakat, antara departemen serta unit dalam tubuh pemerintah itu sendiri atau pemerintah diartikan sebagai sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan-kewenangan, melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintah serta pembangunan masyarakat dari lembaga-lembaga di mana mereka ditempatkan.⁵

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang (selanjutnya disebut APB Desa) adalah instrumen penting yang sangat menentukan tewujudnya tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) di desa. Tata pemerintahan yang baik antara lain dapat diukur melalui proses penyusunan dan pertanggungjawaban APB Desa. Sebagai pemegang otonomi asli, desa bisa mengambil prakarsa dan inisiatif dalam mengelola keuangan desa, Tanpa adanya intervensi dari pemerintah di atasnya. Hal ini berarti dengan adanya otonomi desa, maka desa lebih leluasa dalam menentukan arah kebijakan pembangunan desa dengan dibingkai APBDesa. Anggaran pendapatan belanja desa (APBDesa) pada prinsipnya merupakan rencana pendapatan dan pengeluaran desa selama satu tahun kedepan yang dibuat oleh Kepala Desa bersama-sama Badan Permusyawaratan Desa yang dituangkan kedalam peraturan desa dan sesuai pedoman yang di buat oleh Bupati.

Meskipun dalam penyusunan APB Desa ini berpedoman pada Perda Kabupaten, tapi prioritas masing-masing Desa bisa berbeda. Ini sangat tergantung dari kondisi riil masing-masing Desa, dan menyangkut potensi dan harus disesuaikan dengan kebutuhan dari Masyarakat itu sendiri, sehingga diharapkan

⁵ Abdul Rohman, *Op.Cit.*, Hlm 5.

APB Desa menjadikan APB Desa yang memprioritaskan masyarakat desa. Partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan, untuk mendukung perkembangan desa untuk lebih baik. Maka dari itu dibutuhkan transparansi dari aparat desa serta masyarakat, juga menjalin komunikasi yang baik antara elemen yang bekepentingan (Masyarakat dan Pemerintah Desa). Fungsi kontrol ini sangat penting untuk melihat sejauh mana transparansi pengelolaan keuangan pemerintah desa selama satu tahun berjalan. Besar kecilnya partisipasi masyarakat merupakan faktor penting dalam proses pembangunan, karena pada kenyataannya pembangunan desa sangat memerlukan adanya keterlibatan aktif dari masyarakat. Keikutsertaan masyarakat tidak saja dalam perencanaan tetapi juga pelaksanaan program-program pembangunan di desa, sehingga penilaian terhadap aparat desa tidak negatif dalam menjalankan tugas utama untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan, kurangnya kesadaran masyarakat yang masih kurang aktif atau kurangnya pengalaman berorganisasi sehingga menjadi faktor penghambat untuk membangun desa yang lebih baik.

Sebelum masuk pada tahun anggaran baru Badan Permusyawaratan Desa melakukan musyawarah desa yang menyertakan Badan Permusyawaratan Desa, pemerintah desa, dan unsur masyarakat untuk menyepakati isu strategis mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (selanjutnya disebut RPJM Desa), Rencana Kerja Pemerintah Desa (selanjutnya disebut RKP Desa), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa). Musyawarah desa diselenggarakan paling sedikit satu kali dalam satu tahun atau sesuai kebutuhan yang

diselenggarakan secara partisipatif, demokratis, transparan dan akuntabel dengan berdasarkan kepada hak dan kewajiban masyarakat. Hampir semua perundang-undangan desa yang memerintahkan adanya turunan peraturan melalui Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati sama sekali belum ditindaklanjuti.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, Peraturan Desa tentang APBDes ditetapkan paling lambat 31 Desember tahun berjalan. Secara implisit ketentuan ini menghendaki agar APBDesa ditetapkan lebih awal, di Desa Telang sendiri dalam penetapan APBDesa sendiri ditetapkan pada tahun anggaran berikutnya hal ini jelas bertentangan dengan peraturan yang telah ada. Ketiadaan pengaturan mengenai sanksi keterlambatan mengenai penetapan Peraturan Desa tentang APB Desa membuat Pemerintah Desa secara terus menerus menetapkan pada bulan april tahun berikutnya. Kondisi ini terlihat jelas bahwa keterbatasan regulasi adalah masalah utama dalam penetapan Peraturan Desa.

Terkait dengan keterlambatan penetapan ini bukan hanya salah daripada Desa itu sendiri, ada beberapa masalah terkait dengan penetapan APBDesa tahun anggaran 2018 ini. Pertama, kapasitas Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (selanjutnya disebut BPD) masih terbatas. Pemerintah desa kurang menguasai tentang proses dan tata cara penyusunan APBDesa yang benar menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kedua, kurang adanya sinergisitas diantara Satuan Kerja Perangkat Daerah, terkait penyusunan dan asistensi APBDesa. Satuan kerja perangkat daerah kurang fokus dalam melakukan pembinaan dan pengawasan serta kurang menjalin kerja sama dengan seluruh *stakeholders*. Ketiga, Rancangan Anggaran Biaya dan Design pada

umumnya tidak bisa dikerjakan oleh pemerintah desa. Dalam praktek penyelenggaraan pembangunan desa, khususnya kegiatan fisik pemerintah desa tidak terbiasa dengan penyusunan rancangan anggaran biaya dan *design* yang memenuhi kaidah teknis. Desa Telang memiliki hak untuk mengatur pemerintahannya sendiri.

Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa yang meliputi Kepala Desa, Perangkat Desa dan BPD. Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD. Lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adalah BPD. Rencana pembangunan desa pada dasarnya merupakan pedoman bagi pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintah desa, dan menjadi satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan daerah kabupaten/kota.⁶

Dalam merencanakan suatu pembangunan baik di tingkat pusat sampai ditingkat desa membutuhkan suatu perencanaan yang matang dengan menggunakan strategi yang bisa dikembangkan ke arah pembangunan yang lebih baik. Strategi yang dilakukan membutuhkan indikator guna mencapai sasaran program secara maksimal, kebijakan yang diambil harus berwawasan untuk kebutuhan orang banyak dan perlu direncanakan secara matang dan berkesinambungan. Berdasarkan uraian diatas, maka penulis melakukan penelitian tentang Urgensi Pemerintahan Desa Serta Masyarakat Dalam Penyusunan APBDesa di Desa Telang Tahun Anggaran 2018.

⁶ Moch Solekhan, *Op.Cit.*, Hlm 60.

1.2. Rumusan Masalah

Berkaitan dengan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, penelitian ini memiliki rumusan masalah sebagai berikut:

- 1.2.1 Bagaimana peran pemerintah desa serta masyarakat dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa ?
- 1.2.2 Apakah dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa di Desa Telang sesuai dengan peraturan perundang-undangan ?

1.3. Tujuan

Adapun tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah:

- 1.3.1 Mengetahui pengaturan mengenai peran pemerintah desa serta masyarakat desa dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa di desa Telang kecamatan Kamal kabupaten Bangkalan.
- 1.3.2 Memahami pengaturan mengenai anggaran pendapatan dan belanja desa dalam peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.

1.4. Kegunaan

Penelitian yang akan dilakukan ini memiliki dua kegunaan yakni secara teoritis dan secara praktis sebagai berikut:

1. Secara teoritis penelitian ini bertujuan untuk memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu pemerintahan, khususnya pemerintah desa serta menambah pengetahuan mengenai peran pemerintah desa dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa.

2. Adapun kegunaan secara praktis penelitian ini adalah sebagai informasi dan masukan untuk aparat pemerintah desa serta masyarakat desa dalam menyusun anggaran pendapatan dan belanja desa berdasarkan perundang-undangan Republik Indonesia.

1.5 Keaslian

Penulisan skripsi yang berjudul “Peran Pemerintah Desa Serta Masyarakat Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa” ini merupakan karya ilmiah yang didasarkan pada penelitian, analisis pemikiran dan pemaparan. Sebagian atau seluruh bagian dalam penulisan ini bukan hasil dari menjiplak atau plagiat. Kutipan sebagian keseluruhan dari karya ilmiah pihak lain dalam skripsi ini ditulis sesuai dengan kaidah penulisan karya ilmiah yang berlaku dan telah dicantumkan dalam daftar pustaka. Apabila terdapat kesamaan pada keseluruhan isi skripsi tersebut, baik secara redaksional, sistematika dan hal lainnya, maka skripsi ini siap untuk dipertanggungjawabkan atas keseluruhan dari originalitas tulisannya. Berikut adalah uraian penelitian terdahulu terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Dari hasil penulisan skripsi yang lain yang telah saya baca bahwa perbedaan dengan penulisan skripsi yang akan saya tulis adalah pada penelitian ini, bahwa skripsi dari Asnur Jaya (Makasar, Universitas Hasanuddin) tahun 2014, yang berjudul “Tinjauan Yuridis Peraturan Desa Malangke Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Malangke Kecamatan Malangke Timur Kabupaten Luwu Utara” dalam skripsi tersebut menitik beratkan permasalahan pada Substansi Peraturan Desa serta pelaksanaan Peraturan Desa

tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang masih sering mengalami tumpang tindih kewenangan antara kewenangan Pemerintah Kecamatan dengan Pemerintah Desa, sedangkan pada skripsi ini saya fokus pada peran pemerintah serta masyarakat dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa serta mengetahui tentang peraturan perundang-undangan dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa.

1.6 Metode Penelitian

Penelitian Hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁷ Adapun metode adalah suatu cara yang teratur dan terpicik dengan baik-baik untuk mencapai tujuan tertentu.⁸

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian Hukum Normatif yakni penelitian berupa inventarisasi Perundang-Undangan yang berlaku, berupaya mencari asas-asas atau dasar falsafah dari Perundang-Undangan tersebut, atau penelitian yang berupa usaha penemuan hukum yang sesuai dengan suatu kasus tertentu.⁹ Yang dalam hal ini mengenai peran pemerintah serta masyarakat dalam penyusunan APB Desa.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 35.

⁸ Salim & Erlies Septiana N., *Penerapan Teori Hukum pada Penulisan Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm.8.

⁹ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung: Madar Maju, 2008), hlm.86.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan diartikan sebagai usaha dalam rangka aktifitas penelitian untuk mengadakan hubungan dengan objek yang diteliti untuk mencapai pengertian tentang masalah penelitian. Dalam penelitian ini digunakan pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*) yakni pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁰

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum adalah segala sesuatu yang dapat dipakai atau diperlukan untuk tujuan menganalisis hukum yang berlaku.¹¹ Dalam penelitian normatif bahan hukum terdiri dari:

a) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat.¹² Dalam hal ini bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7);
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Tahun 2011 Nomor 82);

¹⁰ Salim & Elies Septiana N. *Loc.Cit.*, hlm. 93.

¹¹ Salim dan Erlies Septiana N, *Loc.Cit.*, hlm. 16

¹² *ibid.*

4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 59);
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 89);
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2093);
7. Peraturan Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal Transmigrasi Nomor 19 Tahun 2017 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2018;
8. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 478);
9. Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 2 tahun 2015 tentang Badan Permusyawaratan Desa (Lembaran Daerah Kabupaten Bangkalan Tahun 2015 Nomor 2/E)
10. Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 5 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
11. Peraturan Bupati Bangkalan Nomor 36 Tahun 2017 Tentang Pendelegasian Wewenang Pelaksanaan Pelaksanaan Evaluasi

Rancangan Peraturan Desa Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Rancangan Peraturan Desa Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Kepada Camat (Berita Daerah Kabupaten Bangkalan Tahun 2017 Nomor 29/E)

12. Peraturan Desa Telang Nomor 05 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

b) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang terdiri dari buku-buku teks (*textbooks*) yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh (*de herseende leer*), jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi, dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian.¹³

1.6.4 Tehnik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum merupakan salah satu factor yang penting dalam menentukan keberhasilan sebuah penelitian, karena jenis penelitian ini adalah jenis penelitian normative maka Teknik pengumplan bahan hukumnya menggunakan teknik dokumentasi yaitu dengan mencari bahan hukum primer yang berupa putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap serta undang-undang yang berkaitan dengan penelitian ini dan bahan hukum sekunder yang berupa buku-buku teks yang berkenaan dengan penelitian.

¹³ Jonaedo Efendi&Johnny Ibrahim, Metode Penelitian Normatif dan Empiris, (Depok: Prenadamedia Group, 2018), hlm 16

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Berdasarkan pada pengumpulan bahan hukum diatas, adapun analisis bahan hukum yang dalam penelitian ini adalah:

1. Peraturan Perundang-undnagan terkait dapat memberikan telaah dan kajian seputar prinsip-prinsip dasar hukum tentang pengertian dan pengaturan yang terkait dengan isu hukum dalam penelitian ini.
2. Buku-buku yang menjadi tinjauan hukum yang berhubungan dengan isu hukum.
3. Penelusuran melalui internet yang memberikan tambahan referensi terkait isu hukum dalam penelitian.

Sesuai dengan sifat penelitian hukum normatif maka dalam penelitian ini, analisa terhadap bahan hukum yang berhasil dikumpulkan secara preskripsi analisis.¹⁴ Dalam penelitian ini digunakan analisis preskriptif guna menjawab isu hukum.

¹⁴ Salim dan Erlies Septiana N, *Loc.Cit.*, hlm. 206