



**KAJIAN AKADEMIK**  
**PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014**  
**TENTANG DESA**

**I. PENDAHULUAN**

1. Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Keberadaan desa bahkan telah ada sejak jaman pra sejarah.<sup>1</sup> Desa dengan karakteristiknya yang memiliki *local genius dan local wisdom* telah hadir jauh sebelum Negara Indonesia ada. Desa dengan karakteristiknya memiliki otonomi asli yang bulat dan utuh dan bukan menjadi bagian otonomi daerah (yang bersumber dari hak pemberian) melainkan wujud pengakuan atas hak asal usul yang dimiliki desa yang bersumber dari desa tersebut (hak bawaan).<sup>2</sup> Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 UUD Tahun 1945 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 sebagainya. Daerah-daerah tersebut mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang istimewa. Sehingga keberadaannya wajib diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah, setelah perubahan UUD Tahun 1945, pengaturan desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) UUD Tahun 1945 yang menegaskan bahwa *“Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang”*. Hal tersebut berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) UUD Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat kembali dipertegas melalui perubahan UUD Tahun 1945 dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi *“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”*.

---

<sup>1</sup> Disarikan dari hasil Diskusi dengan Fakultas Hukum Universitas Parahyangan pada tanggal 21 Juni 2019.

<sup>2</sup> Disarikan dari hasil Diskusi dengan Universitas Muhammadiyah Cirebon pada tanggal 27 Juni 2019.

3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) disahkan pada tanggal 15 Januari 2014 di akhir masa pemerintahan Presiden DR. H. Susilo Bambang Yodhoyono disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi yaitu pengaturan masyarakat hukum adat yang sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD Tahun 1945 untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai ketentuan Pasal 18 ayat (7) UUD Tahun 1945. UU Desa yang ada saat ini lahir dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self governing community* dengan *local self government*. Dengan konstruksi yang demikian, maka diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat. Pada dasarnya desa dan desa adat melakukan tugas yang hampir sama hanya saja terdapat perbedaan dalam hal pelaksanaan hak asal-usul, terutama berkaitan dengan pengaturan dan pengurusan wilayah adat, pelestarian sosial desa adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.
4. Pelaksanaan UU Desa dalam kurun waktu 5 (lima) tahun, terdapat isu-isu penting dalam hal penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia, antara lain:
  - 1) **Dalam aspek substansi hukum**, antara lain:
    - a. Pasal 1 angka 1 UU Desa mengatur bahwa “*desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa...*”, pengaturan tersebut menunjukkan adanya 2 entitas desa yakni desa dan desa adat namun frasa “selanjutnya disebut desa” tersebut berimplikasi pada timbulnya multitafsir pada pasal-pasal lainnya dalam hal pengaturan desa dan desa adat.
    - b. Pasal 1 angka 16 dan Penjelasan Umum UU Desa yang menyebutkan bahwa menteri yang menangani desa saat ini adalah Mendagri berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan dengan Kemendesa PDTT.
    - c. Pasal 33 UU Desa mengatur beberapa persyaratan calon kepala desa memiliki kendala terutama dalam hal syarat pendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama yang berimplikasi pada kualitas kepemimpinan, dan syarat minimal terdaftar 1 (satu tahun) sebagai penduduk desa yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi menyebabkan tujuan pembangunan desa menjadi terhambat.
    - d. Pasal 39 UU Desa mengatur ketentuan kepala desa dapat menjabat selama 6 tahun selama paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut akan berpotensi terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) di desa.
    - e. Pasal 100 ayat (1) UU Desa terkait perubahan status desa menjadi desa adat dan desa adat menjadi desa telah menimbulkan inkonsistensi dengan semangat UU Desa yang memberikan jaminan dan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat.

- f. Pasal 100 ayat (2) UU Desa menyebutkan dalam hal desa beralih status menjadi desa adat dan desa adat beralih status desa berimplikasi pada peralihan kekayaan, baik kekayaan desa menjadi kekayaan desa adat maupun kekayaan desa adat menjadi kekayaan desa. Namun, dalam pelaksanaannya pengaturan ini telah menimbulkan inkonsistensi dengan semangat UU desa yang memberikan jaminan dan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat selain itu pengaturan tersebut dapat memicu konflik sebab kekayaan desa adat tidak bisa beralih status menjadi kekayaan desa begitupun sebaliknya.
  - g. Pasal 101 ayat (1) UU Desa mengatur bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan desa adat. Dimana penataan desa adat tersebut ditetapkan dalam peraturan daerah. Pada Pasal 102 UU Desa ditegaskan bahwa peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 tersebut berpedoman pada salah satu ketentuannya dalam Pasal 7 UU Desa terkait penataan desa yang salah satunya mengenai penetapan desa. Sesuai ketentuan Pasal 116 ayat (3) UU Desa terkait penetapan desa dan desa adat ditetapkan dengan peraturan daerah oleh pemerintah daerah kabupaten/kota paling lama 1 tahun setelah UU Desa diundangkan. Namun dalam pelaksanaannya, sampai dengan saat ini belum ada penetapan desa adat melalui peraturan daerah. Persoalan lain yang juga muncul dalam kaitannya dengan penetapan desa adat, yakni seperti halnya di Provinsi Bali, tidak didaftarkan desa adat secara formal karena berimplikasi pada kekayaan dan aset desa adat yang dikhawatirkan menjadi milik desa dinas (administratif).
- 2) **Dalam aspek struktur hukum /kelembagaan**, antara lain:
- a. Adanya 2 (dua) kementerian yang menangani desa berimplikasi pada potensi tumpang tindih kewenangan dan berpotensi adanya duplikasi program. Hal ini disebabkan karena masing-masing kementerian mengeluarkan peraturan pelaksanaan yang berpotensi bertentangan seperti Permendagri Pengelolaan Keuangan Desa dan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 16 Tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019.
  - b. Terbatasnya kemampuan aparatur Pemerintah Desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa,
  - c. Pelaksanaan Pasal 55 huruf c UU Desa yang memuat fungsi BPD dalam melakukan pengawasan kinerja kepala desa dinilai masih sangat lemah yang menyebabkan potensi korupsi kepala desa menjadi semakin terbuka.
  - d. Penjelasan Umum UU Desa menyebutkan bahwa kelembagaan desa salah satunya terdiri dari Badan Permusyawaratan Desa/Desa Adat. Namun dalam pelaksanaannya di Provinsi Maluku masih terdapat pemahaman bahwa Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana yang diatur dalam Pasal 55 sampai dengan Pasal 65 adalah juga

mencakup Badan Permusyawaratan Desa Adat padahal dalam Pasal 108 UU Desa telah tegas menyatakan bahwa pemerintahan desa adat menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan musyawarah desa adat sesuai dengan susunan asli desa adat atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat desa adat.

- e. Pasal 112 ayat (1) UU Desa mengatur mengenai pembinaan dan pengawasan yang dilakukan secara berjenjang oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, namun dalam pelaksanaannya masih lemahnya pembinaan dan pengawasan terhadap aparatur Pemerintah Desa dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan desa.

3) **Dalam aspek pendanaan**, antara lain:

- a. Pasal 72 ayat (4) UU Desa yang mengatur ADD paling sedikit 10% (sepuluh persen) dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam APBD setelah dikurangi DAK, hal ini tidak banyak dipatuhi oleh pemerintah daerah karena UU Desa tidak mengatur perihal sanksi bagi pemerintah daerah yang tidak memenuhi ketentuan tersebut.
- b. Penggunaan DD dalam pelaksanaannya belum sesuai dengan tujuan peruntukannya sehingga penyelewengan dana desa masih banyak terjadi.
- c. Pasal 79 UU Desa mengatur mengenai perencanaan pembangunan desa, namun dalam pelaksanaannya masih terdapat kepala desa yang terlambat dalam menetapkan APB Desa yang mengakibatkan terlambatnya penerimaan dana desa dan juga berdampak pada keterlambatan pelaksanaan pembangunan desa.
- d. Permasalahan banyaknya BUM Desa yang tidak aktif karena kurangnya pembinaan dan keterbatasan modal operasional.

4) **Dalam aspek sarana dan prasarana**, antara lain:

- a. kurangnya jumlah dan belum sesuainya kompetensi tenaga pendamping profesional yang dibutuhkan menyebabkan pembinaan dan pendampingan desa menjadi tidak optimal.
- b. Pasal 86 ayat (2) UU Desa mengatur bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengembangkan SID, namun sampai saat ini belum ada SID.
- c. Dengan adanya beberapa kementerian yang menangani desa melahirkan indikator keberhasilan yang berbeda-beda yang berimplikasi pada beragamnya data yang dihasilkan terkait evaluasi pembangunan desa.

5) **Dalam aspek budaya hukum** antara lain:

- a. Nilai kegotongroyongan masyarakat desa telah memudar yang menyebabkan menurunnya kesadaran masyarakat dalam pembangunan partisipatif desa mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan hingga pengawasan.

- b. Pasal 100 UU Desa yang mengatur tentang perubahan status desa menjadi desa adat dan desa adat menjadi desa berimplikasi pada nilai-nilai yang berlaku di masyarakat adat dimana nilai-nilai tersebut tidak dapat diseragamkan dan inkonsisten dengan semangat UU Desa yang memberikan jaminan dan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat.
5. Salah satu fungsi konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD Tahun 1945 ialah fungsi pengawasan. Penegasan dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI lebih lanjut diatur dalam Pasal 69 ayat (1) *jo.* Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 (UU MD3), dan Pasal 4 ayat (1) *jo.* Pasal 5 ayat (3) Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 3 Tahun 2016 (Tata Tertib DPR RI) yang menyatakan bahwa salah satu fungsi pengawasan DPR RI dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.
6. Dalam rangka mendukung fungsi pengawasan DPR RI, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai bagian dari sistem pendukung (*supporting system*) DPR RI telah melaksanakan kegiatan pengumpulan data dan informasi pelaksanaan UU Desa ke-4 (empat) provinsi yaitu Provinsi Jawa Barat, Provinsi Maluku, Provinsi Bali dan Provinsi Jawa Timur yang dilaksanakan oleh Tim Kerja Pemantauan yang terdiri atas Pejabat, Analis Hukum dan Staf di lingkungan Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, Perancang Undang-Undang di lingkungan Pusat Perancangan Undang-Undang, serta Analis APBN di lingkungan Pusat Kajian Anggaran dan Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara.
7. Metode pemantauan pelaksanaan UU Desa dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Metode yuridis normatif dilakukan untuk mengetahui potensi masalah norma yang tumpang tindih/disharmoni, inkonsistensi atau menimbulkan multitafsir. Sedangkan yuridis empiris merupakan suatu pemantauan langsung yang dilakukan di daerah dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), kemudian diteruskan dengan menemukan masalah (*problem-finding*), kemudian diteruskan pada identifikasi masalah (*problem identification*), dan yang terakhir untuk mencari penyelesaian masalah (*problem solution*).
8. Hasil pemantauan pelaksanaan UU Desa diurai dengan analisis deskriptif kualitatif yang didukung berbagai data dan informasi, baik data primer maupun data sekunder yang dihimpun dalam data kuantitatif dan data kualitatif. Selanjutnya memakai pendekatan sosiologis untuk mengkaji dan membahas permasalahan-permasalahan yang diperoleh sesuai dengan fakta yang ada di daerah yang kemudian dikaitkan dengan norma-norma hukum yang berlaku dan

teori-teori hukum yang ada. Dalam proses pengumpulan data dan informasi akan dilakukan pendalaman melalui dengar pendapat (*Public Hearing*) dan diskusi kelompok terarah (*Focus Group Discussion/FGD*) dengan mengundang kementerian/lembaga yang terkait, akademisi, lembaga swadaya masyarakat, dan memantau ke Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat, Provinsi Maluku, Provinsi Bali dan Provinsi Jawa Timur. Data dan informasi yang diperoleh dari hasil FGD maupun dari pemerintah provinsi sebagaimana tersebut diatas, selanjutnya akan dilakukan kajian, analisis dan evaluasi untuk memberikan masukan kepada Dewan dalam menjalankan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan.

## **II. HASIL PEMANTAUAN**

### **1. UMUM**

Dalam kurun waktu 5 tahun (tahun 2014 s.d 2019) berlakunya UU Desa, terdapat beberapa undang-undang yang secara substansial berkaitan erat dengan pengaturan pemerintahan desa di Indonesia. Beberapa undang-undang tersebut diantaranya:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UU Pokok Agraria);
2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (selanjutnya disebut UU Kehutanan);
3. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Otsus Papua);
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara);
5. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN);
6. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya disebut UU Sisdiknas);
7. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disebut UU SPPN);
8. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Perimbangan Keuangan);

9. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (selanjutnya disebut UUPA);
10. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 (selanjutnya disebut UU Adminduk);
11. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang);
12. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut UU Minerba);
13. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (selanjutnya disebut UU Kesehatan);
14. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (selanjutnya disebut UU Fakir Miskin);
15. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (selanjutnya disebut UU Petani);
16. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut UU PWP3K);
17. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi (selanjutnya disebut UU Panas Bumi);
18. UU Pemda;
19. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2014 tentang Konservasi Tanah dan Air (selanjutnya disebut UU Konservasi Tanah dan Air);
20. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (selanjutnya disebut UU Perkebunan);

## **2. ASPEK SUBSTANSI HUKUM**

### **a. Definisi Desa**

Pasal 1 angka 1 *jo.* Pasal 6 ayat (1) UU Desa yang mengatur bahwa “*Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat*” menjadikan desa administrasi dan desa adat seperti dua entitas yang membutuhkan pengaturan yang sama, namun secara pelaksanaannya desa administrasi dan desa adat merupakan dua entitas yang sangat berbeda yang membutuhkan pengaturan secara terpisah. Sehingga terhadap ketentuan tersebut, terdapat rekomendasi untuk mengubah frasanya menjadi “*Desa adalah desa **administratif** dan*

*desa adat*” yang akan mengakomodir bahwa dalam sebuah desa dapat dilaksanakan desa administratif dan desa adat secara bersamaan.

Selain itu Penjelasan Pasal 6 UU Desa memiliki norma yang berbeda dengan norma dalam batang tubuhnya, dimana dalam Pasal 6 UU Desa menggunakan kata “*dan*” yang bersifat kumulatif, sementara dalam penjelasan pasalnya diharuskan memilih hanya satu diantara desa administrasi atau desa adat yang terdaftar dalam satu wilayah. Sehingga terhadap ketentuan tersebut, terdapat rekomendasi untuk menyesuaikan Penjelasan Pasal 6 UU Desa dengan norma batang tubuhnya agar tidak terjadi disharmoni.

#### **b. Dualisme Kewenangan Kementerian yang Menangani Desa**

Pasal 1 angka 16 *jo.* Penjelasan Umum UU Desa yang mengatur bahwa “*Menteri yang menangani Desa saat ini adalah Menteri Dalam Negeri*” menimbulkan multitafsir karena frasa “*saat ini*” berpotensi akan berubah sesuai pilihan kebijakan politik pemerintah karena saat ini terdapat nomenklatur menteri yang khusus menangani desa. Frasa tersebut juga berdampak pada inkonsistensi peraturan pelaksanaannya, dimana norma tersebut dihapus dalam PP Perubahan Pelaksanaan UU Desa yang berdampak pada urusan desa ditangani sebagai urusan lintas sektor kementerian dengan *leading sector* adalah Kemendagri. Selain itu akibat adanya dualisme kewenangan tersebut juga terjadi peristiwa hukum Permendesa BUM Desa yang mencabut Permendagri BUM Desa yang bertentangan dengan Asas *Contrarius Actus*. Sehingga terhadap ketentuan tersebut, terdapat rekomendasi agar urusan desa dilaksanakan oleh satu kementerian saja.

#### **c. Ketidakjelasan Kewenangan Desa**

Pasal 19 huruf c dan d UU Desa yang berbunyi: *Kewenangan Desa meliputi: (a) Kewenangan berdasarkan hak asal usul; (b) Kewenangan lokal berskala Desa; (c) Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan (d) Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*” tersebut mengatur bahwa dalam pelaksanaan kewenangan desa berasal dari pemerintah pusat, namun dalam praktiknya sendiri masih terdapat ketidakjelasan terkait “ditugaskan” dan “menugaskan” sehingga dikhawatirkan adanya tarik menarik kewenangan yang mengakibatkan duplikasi program yang dilaksanakan.

#### **d. Pemilihan Calon Tunggal Kepala Desa**

Bahwa Pasal 31 ayat (3) UU Desa yang menyatakan bahwa tata cara pemilihan kepala desa secara serentak di seluruh wilayah kabupaten/kota yang diatur lebih lanjut

dengan peraturan pemerintah dan dari peraturan pemerintah tersebut juga mengamanatkan peraturan menteri yg mengatur beberapa hal terkait pemilihan kepala desa dimana salah satunya adalah terkait dengan penetapan jumlah calon kepala desa, yakni paling sedikit 2 orang dan paling banyak berjumlah 5 orang dalam Pasal 23 ayat (1) Permendagri Pemilihan Kepala Desa, namun terkait dengan hal penetapan jumlah calon kepala desa di beberapa desa di bagian daerah di Indonesia memiliki metode tersendiri dalam hal penyelenggaraan pemilihan kepala desa serta dalam hal penetapan jumlah calon kepala desa yang terkadang hanya memiliki calon tunggal.

#### **e. Persyaratan Pendidikan Calon Kepala Desa**

Pasal 33 huruf d yang mensyaratkan pendidikan paling rendah calon kepala desa adalah SMP/ sederajat, pembentuk UU Desa menghendaki ketentuan ini dibuat secara longgar atau fleksibel sehingga bisa dilaksanakan di desa-desa yang *under capacity*. Sehingga terhadap ketentuan tersebut, terdapat rekomendasi untuk syarat pendidikan bagi calon kepala desa dapat dikembalikan kepada pemerintah daerah setempat untuk disesuaikan dengan perkembangan masing-masing desa di daerahnya.

#### **f. Dibatalkannya Syarat Domisili Calon Kepala Daerah dan Perangkat Desa Dengan Putusan MK**

Frasa “*terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran*” dalam Pasal 33 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf c telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan Nomor 128/PUU-XIII/2015. Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terdapat perbedaan pandangan antara pembentuk undang-undang dengan Mahkamah Konstitusi, seperti yang dikemukakan oleh PAPDESI dan Kepala Desa PujonKidul Kabupaten Malang, perangkat desa, beserta jajaran, bahwa setiap desa memiliki kriteria tersendiri dalam menentukan calon kepala desanya dan calon kepala desa yang bukan berasal dari daerah setempat tidak mempunyai pengetahuan yang cukup baik mengenai desa tersebut.

#### **g. Masa Jabatan Kepala Desa**

Pasal 39 UU Desa yang mengatur bahwa kepala desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun tidak dapat disamakan dengan masa jabatan presiden dan kepala daerah sebagaimana pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 29/PUU-VIII/2010. Selanjutnya terkait frasa “*paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut*” adalah jangka waktu maksimum yang diberikan oleh undang-undang kepada masyarakat untuk menentukan dan memilih secara langsung kepala desa, dilihat dari kinerja selama kepala desa menjabat. Sehingga apabila

kepala desa terpilih kembali, hal tersebut akan memudahkan kepala desa dalam menyusun dan menjalankan visi dan misi desa, namun jika dipandang kinerja kepala desa tidak sesuai dengan amanat yang diberikan, maka dapat dilakukan pemilihan kepala desa yang baru.

#### **h. Permasalahan Penataan Ruang pada Kawasan Perdesaan**

Pasal 83 ayat (1) UU Desa yang mengatur mengenai pembangunan Kawasan perdesaan merupakan pembangunan antar-desa saja dalam satu kabupaten/kota pada akhirnya dilanggar dan tidak bersesuaian dengan UU Penataan Ruang. Berdasarkan Pasal 48 ayat (1) UU Penataan Ruang dijelaskan bahwa penataan ruang kawasan perdesaan diarahkan untuk pemberdayaan masyarakat perdesaan, pertahanan kualitas lingkungan setempat dan wilayah yang didukungnya, konservasi sumber daya alam, pelestarian warisan budaya lokal, pertahanan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan, dan penjagaan keseimbangan pembangunan perdesaan-perkotaan. Dengan demikian, Pasal 83 ayat (1) UU Desa bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu, asas dapat dilaksanakan. Selain itu, Pasal 83 ayat (1) UU Desa ada asas dalam UU Desa yang dilanggar, yaitu asas rekognisi terkait dengan adanya ketidaksesuaian materi muatan dalam pasal dengan keadaan persebaran masyarakat adat dan poten sumber penghasilan desa yang seragam tersebar pada lebih dari satu kabupaten.

#### **i. Dibutuhkan Peraturan Pelaksanaan SID**

Pasal 86 ayat (2) UU Desa yang mengatur bahwa “*Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengembangkan sistem informasi Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan*” dimana pemerintah dan pemerintah daerah memiliki kewajiban yang sama dalam mengembangkan SID. Namun dalam pelaksanaannya, SID dikembangkan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota melalui peraturan bupati/walikota, sementara Kemendesa PDTT terkendala karena tidak ada ketentuan yang mengamanatkan peraturan pelaksana. Sehingga terhadap ketentuan tersebut, terdapat rekomendasi untuk menambahkan ketentuan yang mengamanatkan pelaksanaan SID di tingkat pusat sehingga dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan kesulitan dalam pengelolaannya oleh pemerintah desa.

#### **j. Ketidakpastian Status Hukum Badan Usaha Milk Desa**

Pasal 87 ayat (1) UU Desa yang berbunyi: “*Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa.*” tersebut mengatur mengenai BUM Desa, namun tidak ada pengaturan secara pasti mengenai status badan hukum dari BUM Desa. Dalam

penjelasan pasal diatas, terdapat paragraf yang perlu dikritisi terkait dengan perubahan status badan hukum “pada saatnya” yang tidak diberi penjelasan lebih dalam. Sehingga dapat dikatakan bahwa dari beberapa regulasi yang mengatur tetap tidak dapat memberikan jawaban yang pasti mengenai status badan hukum BUM Desa.

#### **k. Status Desa Adat**

Permasalahan penetapan desa adat terkait dengan siapa yang berwenang melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan menetapkan menjadi desa adat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 8 ayat (2) dan (3), Pasal 96, Pasal 116 ayat (2), (3) dan (4) UU Desa. Pengaturan tersebut tidak implementatif karena seolah-olah desa adat dalam keadaan belum terbentuk dan harus dilakukan penataan untuk ditetapkan menjadi desa adat, sehingga dengan tidak ditetapkan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota maka secara formal tidak dapat disebut sebagai desa adat. Hal tersebut bertentangan dengan asas rekognisi pada Pasal 3 UU Desa yang mengatur mengenai penghormatan mengenai desa-desa adat yang berasal dari kesatuan masyarakat hukum adat yang sudah ada sejak dahulu kala bahkan sebelum desa-desa administrasi terbentuk. Seharusnya desa adat yang sudah ada tidak memerlukan penataan dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk ditetapkan menjadi desa adat secara formal, karena pengaturan tersebut akan berpotensi untuk menghilangkan desa adat dan kesatuan masyarakat hukum adat yang berada di dalamnya. Dengan demikian, ketentuan Pasal 8 ayat (3), Pasal 96 dan Pasal 116 ayat (3) dan (4) UU Desa bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu asas dapat dilaksanakan karena ketiga pasal tersebut tidak implementatif terhadap pengaturan penetapan desa adat secara formal.

### **3. ASPEK STRUKTUR HUKUM**

#### **a. Hubungan Koordinasi antar Kementerian/Lembaga:**

##### **1) Menteri yang Menangani Desa**

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 16 dan Penjelasan Umum UU Desa, secara jelas menafsirkan bahwa yang menangani desa adalah 1 (satu) kementerian, yaitu Kemendagri. Pada perkembangannya, dengan terbentuknya Kemendesa PDTT, maka terjadi dualisme kelembagaan yang menangani desa sehingga hal tersebut terjadi pada pembagian tugas pokok dan fungsi kementerian serta tumpang tindih kewenangan terkait desa dalam menjalankan program-program pembangunan desa.

Dengan permasalahan kewenangan kelembagaan, hal ini menunjukkan bahwa lemahnya koordinasi antar lembaga dan kementerian menyebabkan lambannya

kinerja pemerintah dalam mewujudkan pembangunan desa. Sehingga perlu menerbitkan regulasi baru dalam mengurus desa di dalam 1 (satu) kementerian sebagaimana amanat UU Desa.

## **2) Kapasitas Pemerintah Desa/Desa Adat**

Pemerintah desa/desa adat merupakan unit terdepan dan berhadapan langsung dalam pelayanan pemerintah dan pemberdayaan masyarakat serta menjadi tonggak utama untuk keberhasilan semua program pemerintah. Sebagai unit penyelenggaraan pemerintahan terbawah maka profesionalisme dari pemerintah desa/desa adat mutlak dibutuhkan, mengingat tugas dan fungsi yang harus diemban oleh pemerintah desa/desa adat sangat kompleks, meliputi mengatur pemerintahan, pembangunan, dan masyarakat agar tercipta keteraturan dan ketertiban serta pelayanan dalam hal mengurus kepentingan dan kebutuhan masyarakat guna mendukung kesejahteraan serta meningkatkan kekuatan dan potensi masyarakat agar masyarakat dapat mandiri dan sejahtera.

Dalam kaitannya dengan perencanaan pembangunan desa, menurut BPK Perwakilan Jawa Timur pada pelaksanaannya pemerintah desa masih banyak yang belum memahami mekanisme dalam penyusunan RPJM Desa dan RKP Desa. Hal tersebut dipertegas oleh Direktorat Pembangunan Kawasan Perdesaan dan Direktorat Ekonomi Kawasan Perdesaan Kemendes PDTT, Direktorat Penataan dan Administrasi Pemerintahan Desa Kemendagri, Direktorat Fasilitasi Pengembangan Kapasitas Aparatur Desa Kemendagri dan Universitas Brawijaya yang menegaskan kembali bahwa terbatasnya kemampuan pemerintah desa dalam hal perencanaan pembangunan desa tersebut sehingga berimplikasi pada terhambatnya pembangunan desa.

Ketentuan Pasal 93 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan desa meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban. Keterkaitan dalam pengelolaan keuangan desa tersebut, menurut BPKP Perwakilan Maluku secara umum kepala desa dan perangkat desa masih sangat memerlukan peningkatan kompetensi berupa bimbingan teknis dan pendampingan secara intensif dalam pengelolaan keuangan desa. Kemudian BPK Perwakilan Jawa Timur menegaskan bahwa dalam pelaksanaannya baik kepala desa maupun perangkat desa masih belum dapat melakukan tata kelola aset desa secara memadai dan juga masih banyak pemerintah

desa yang belum mampu menyusun laporan keuangan desa serta belum sepenuhnya memahami mekanisme pertanggungjawaban pemanfaatan dana desa. Permasalahan dalam hal pengelolaan keuangan desa ini juga kembali dipertegas oleh Universitas Muhammadiyah Cirebon dan APDESI bahwa belum siapnya kapasitas pemerintah desa dalam pengelolaan keuangan desa mulai dari tahapan perencanaan sampai dengan pertanggungjawaban berimplikasi pada terhambatnya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa.

Dalam permasalahan tersebut maka diperlukan pembinaan terhadap aparatur pemerintah desa agar penyelenggaraan pemerintahan desa dapat dilaksanakan secara optimal. Direktorat Evaluasi Perkembangan Desa Kemendagri, APDESI, Universitas Muhammadiyah Cirebon, dan BPKP Perwakilan Provinsi Maluku mengemukakan dimana untuk menjawab persoalan keterbatasan kemampuan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan desa serta pengelolaan keuangan desa, diperlukan pembinaan agar terwujud penyelenggaraan pemerintahan desa yang profesional dan akuntabel.

### **3) Penguatan Peran BPD**

Dengan lahirnya UU Desa yang menempatkan desa bukan lagi sebagai objek pembangunan melainkan sebagai subjek pembangunan membuat pentingnya peran BPD. Pengaturan terkait dengan BPD dapat dilihat dalam UU Desa pada Bab V Penyelenggaraan Pemerintahan Desa bagian ketujuh tentang Badan Musyawarah Desa mulai dari Pasal 55 sampai dengan Pasal 65 dan diatur lebih rinci dalam Permendagri BPD. Namun dalam implementasinya pelaksanaan fungsi dan wewenang BPD masih ditemui beberapa kendala, menurut Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Bali menyatakan bahwa mengenai fungsi pengawasan terhadap kinerja kepala desa yang dilakukan oleh BPD tidak dilaksanakan dengan baik. Hal dimaksud disebabkan banyak anggota BPD yang tidak mengetahui tentang fungsi pengawasan dan fungsi legislasi yang mereka miliki. Universitas Muhammadiyah Cirebon menyampaikan dimana fungsi pengawasan dan fungsi legislasi yang dilakukan oleh BPD tidak berjalan secara optimal, karena minimnya kualifikasi sumber daya anggota BPD itu sendiri. Menurut Universitas Udayana kapasitas kelembagaan desa seperti BPD dan LPM juga memerlukan peningkatan kapasitas pemahaman terkait penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Dari beberapa studi, khususnya di Denpasar dan Badung menunjukkan bahwa efektifitas penyelenggara pemerintah desa masih perlu ditingkatkan. Aspek kapasitas kepala desa dan jajarannya beserta BPD dan LPM perlu ditingkatkan. Berdasarkan ketentuan Pasal 55 dan Pasal 61 khususnya dalam

huruf a dan huruf b UU Desa tersebut dapat terlihat pentingnya peran BPD dalam mengawasi kinerja pemerintah desa dan memiliki hak menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.

Bahwa dalam ketentuan Pasal 113 huruf i, Pasal 114 huruf c dan Pasal 115 huruf i UU Desa yang menyebutkan bahwa pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pembinaan dan pengawasan perlu melakukan peningkatan kapasitas SDM BPD. Kemudian dipertegas dengan ketentuan Pasal 65 ayat (1) sampai dengan ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Pemusyawaratan Desa yang secara jelas menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan peran BPD merupakan tanggung jawab Menteri melalui Direktur Jenderal Bina Pemerintahan Desa, gubernur dan bupati/wali kota. Sehingga untuk meningkatkan kapasitas SDM BPD perlunya pendidikan, pelatihan dan bimbingan teknis kepada anggota BPD yang dilaksanakan oleh Direktur Jenderal Bina Pemerintahan Desa, gubernur maupun bupati/wali kota. Dengan adanya pendidikan, pelatihan dan bimbingan teknis maka menjadi penting untuk meningkatkan kapasitas SDM BPD dan dapat mengoptimalkan peran BPD dalam mengawasi kinerja kepala desa dan perangkat desa.

Sebagai representasi masyarakat desa dalam mengawasi kinerja pemerintah desa, menurut Pemerintah Kabupaten Malang mengatakan BPD tidak boleh hilang, karena substansi pengawasan itu dilakukan oleh masyarakat dan BPD. Dengan memperkuat fungsi BPD ini justru akan memberikan dampak penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik. BPD seharusnya terlibat dalam hal penyusunan anggaran karena selama kepala desa tidak melibatkan BPD maka otomatis fungsi pengawasan BPD juga tidak akan dikerjakan dan akan melimpahkan kepada inspektorat, bupati maupun APH apabila terjadi penyelewengan. Namun hubungan BPD dengan kepala desa merupakan hubungan kemitraan, koordinatif dan konsultatif. BPD memiliki kedudukan kewenangan yang bisa menyeimbangkan kewenangan kepala desa sehingga fungsi pengawasan BPD tidak boleh hilang karena substansi pengawasan itu dilakukan oleh masyarakat dan BPD. Dengan kewenangan kepala desa yang besar memungkinkan terjadinya korupsi. Apabila melihat ketentuan dalam UU Desa terkait dengan wewenang kepala desa dalam Pasal 26 ayat (2) memang terlihat lebih besar apabila dibandingkan dengan kewenangan BPD, terkait dengan kewenangan BPD yang diatur secara lebih rinci di Permendagri BPD dimana dalam Pasal 46 dijelaskan bahwa BPD melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa, namun bentuk pengawasan yang

dilakukan oleh BPD tersebut berupa monitoring dan evaluasi terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan penyelenggaraan pemerintahan desa sehingga hasil dari pelaksanaan pengawasan kinerja kepala desa tersebut menjadi bagian dari laporan kinerja BPD. Laporan kinerja BPD tersebut kemudian dilaporkan secara tertulis kepada bupati/wali kota yang akan digunakan oleh bupati/wali kota untuk mengevaluasi kinerja BPD dan pelaksanaan pembinaan serta penyelenggaraan pemerintah desa. Berdasarkan hal tersebut apabila BPD dapat menjalankan fungsinya tersebut dengan optimal maka pelaksanaan *check and balances* pun akan berjalan dengan baik sehingga potensi penyelewengan atau penyalahgunaan wewenang yang dilakukan kepala desa dapat dicegah karena adanya pengawasan yang dilakukan oleh BPD.

Berdasarkan hasil diskusi dengan Universitas Pattimura Provinsi Maluku menyatakan bahwa kelembagaan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Provinsi Maluku bagi desa adat dilaksanakan oleh Pemerintah Negeri atau istilah lainnya yang dipimpin oleh Raja atau istilah lainnya dengan Saniri Negeri. Sedangkan bagi desa tetap menggunakan nomenklatur yang diatur dalam UU Desa antara lain kepala desa dan BPD. Untuk lembaga Saniri Negeri merupakan unsur perwakilan masyarakat adat yang merupakan representasi berdasarkan keterwakilan teritori-geneologis dan pemuka adat. Dalam sistem pemerintahan berdasarkan pemerintahan adat, Raja memiliki hubungan yang terikat dengan Saniri Negeri dan bukan lembaga yang terpisah sebagaimana diatur dalam UU Desa antara Kepala Desa dan BPD. Apabila dalam ketentuan UU Desa memang untuk desa administratif adanya pemisahan kelembagaan antara kepala desa yang diatur mulai dari Pasal 26 sampai dengan Pasal 30 sementara untuk BPD pengaturannya dapat dilihat pada Pasal 55 sampai dengan Pasal 65. Khusus terkait dengan pengaturan kelembagaan desa adat dalam UU Desa diatur dalam Pasal 107 dan Pasal 108.

Perbedaan antara kelembagaan desa administratif dengan desa adat adalah untuk kelembagaan desa adat diberikan kekhususan tersendiri dimana terkait dengan pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahannya disesuaikan dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu pemerintahan desa adat juga menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan musyawarah desa adat sesuai dengan susunan asli desa atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat hukum adatnya sehingga terlihat perbedaan antara kelembagaan desa administratif yang berdasarkan UU Desa memang terpisah antara kepala desa dengan BPD sementara untuk desa adat pemerintahan desa dapat menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan musyawarah desa sehingga tidak terpisahkan.

## **b. Pembinaan dan Pengawasan**

Pembinaan dan pengawasan menjadi suatu hal yang melekat dan tidak dapat dipisahkan. Hal ini dikarenakan melalui pola pembinaan yang telah dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan maka diharuskan pula adanya fungsi *controlling* melalui pengawasan untuk menilai apakah kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan khususnya setelah didukung dengan pembinaan yang diberikan apakah telah berjalan sesuai dengan arah dan tujuan yang dikehendaki. Pemahaman yang demikian menunjukkan bahwa pembinaan dan pengawasan sebagai suatu mekanisme yang tidak terpisahkan dan berkorelasi guna mendukung tercapainya tujuan yang dikehendaki.

Dalam konteks UU desa, pembinaan dan pengawasan diatur dalam Bab XIV pada Pasal 112 sampai dengan Pasal 115 UU Desa. Dalam ketentuan Pasal 112 ayat (1) UU Desa menyebutkan bahwa “*pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa*”. Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 112 ayat (1) UU Desa menyebutkan bahwa pemerintah yang dimaksud dalam pengaturan tersebut adalah Menteri Dalam Negeri yang melakukan pembinaan umum penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemerintah daerah provinsi yang dimaksudkan dalam pengaturan tersebut adalah gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat. Merujuk pada pengaturan tersebut maka dapat terlihat bahwa pembinaan dan pengawasan dilakukan secara berjenjang oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Untuk menjamin keberlangsungan pembinaan dan pengawasan dilakukan secara berjenjang agar dalam pelaksanaannya konsisten dan berkesinambungan guna mendukung kelancaran dan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Berdasarkan hasil diskusi yang dilakukan oleh Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang dengan BPK diperoleh data dan informasi bahwa terdapat beberapa permasalahan terhadap kapasitas/kemampuan aparatur pemerintah desa dalam melakukan pengelolaan keuangan desa khususnya terkait DD dan ADD, dimana permasalahan tersebut, antara lain:

- a. pemerintah daerah belum sepenuhnya melakukan pembinaan dalam menyusun perencanaan program dalam RKP Desa dan APB Desa;
- b. pemerintah daerah belum sepenuhnya melakukan pembinaan atas penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban pengelolaan DD dan ADD;
- c. perencanaan pengawasan pengelolaan DD dan ADD belum mempertimbangkan resiko;
- d. Inspektorat/kecamatan/perangkat daerah lain yang ditunjuk belum seluruhnya mengevaluasi kesesuaian APB Desa; dan

- e. hasil pengawasan pemerintah daerah belum seluruhnya memuat permasalahan, saran, dan tindak lanjut perbaikan.

Permasalahan tersebut diatas, kemudian diungkapkan oleh Kemenkeu, Direktorat Pembangunan Kawasan Perdesaan dan Direktorat Ekonomi Kawasan Perdesaan Kemendesa PDTT, BPK Perwakilan Provinsi Maluku, BPK Perwakilan Provinsi Bali, Pemerintah Kabupaten Badung Kecamatan Kuta Selatan, dan Desa Pujonkidul Malang bahwa yang menjadi pemicu terhambatnya aparatur pemerintah desa dalam mencapai tujuan dan sasaran pembangunan desa adalah kurangnya pembinaan yang diberikan terhadap aparatur pemerintah desa menjadi catatan panjang potret rendahnya kapasitas dan kemampuan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan desa serta potret rendahnya kapasitas dan kemampuan pemerintah desa dalam mengelola dan memanfaatkan penggunaan DD dan ADD guna mendukung kelancaran program pembangunan desa. Lemahnya pengawasan juga menjadi salah satu faktor yang juga mendukung penyalahgunaan kewenangan khususnya dalam hal pengelolaan DD dan ADD. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh BPKP bahwa kepala desa sangat berpotensi melakukan *abuse of power*, apalagi pada saat ini dana desa yang mengalir ke desa cukup besar.

Permasalahan lainnya yang juga timbul adalah dalam hal perencanaan pembangunan desa dimana masih terbatasnya kapasitas pemerintah desa dalam menyusun RPJM Desa dan RKP Desa. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Universitas Brawijaya, Direktorat Pembangunan Kawasan Perdesaan dan Direktorat Ekonomi Kawasan Perdesaan Kemendesa PDTT, Direktorat Penataan dan Administrasi Pemerintahan Desa Kemendagri dan Direktorat Fasilitasi Pengembangan Kapasitas Aparatur Desa Kemendagri dan BPK Provinsi Jawa Timur bahwa terbatasnya kemampuan dalam penyusunan RPJM Desa dan RKP Desa tersebut sebagai akibat dari kurangnya pembinaan yang dilakukan terhadap pemerintah desa.

Universitas Swadaya Gunung Djati Cirebon mengemukakan bahwa pendamping desa masih terkendala baik secara kuantitas maupun kualitas, secara kuantitas adalah adanya 1 (satu) pendamping desa yang mendampingi 3 (tiga) sampai dengan 4 (empat) desa dan secara kualitas yang mana kemampuan pendamping desa masih sangat terbatas. Permasalahan pendamping desa juga dikemukakan oleh Direktorat Pembangunan Sarana dan Prasarana Perdesaan dan Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Desa Kemendesa PDTT dimana masih minimnya tenaga pendamping profesional di desa. Pada saat ini berdasarkan data dan informasi yang diperoleh melalui diskusi dengan Direktorat Pembangunan Sarana dan Prasarana Perdesaan dan Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Desa Kemendesa PDTT, tenaga pendamping profesional pada saat ini berjumlah 36.789 orang dari total kebutuhan yang diperlukan yakni sebanyak 40.291 orang.

Minimnya tenaga pendamping profesional tersebut menjadi salah satu faktor yang menghambat terlaksananya pembangunan desa. Menurut Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Provinsi Jawa Barat mengatakan bahwa salah satu faktor yang menjadi pemicu permasalahan lemahnya kemampuan dan kapasitas aparatur pemerintah desa selain dari kurangnya pembinaan yang dilakukan adalah kurangnya koordinasi dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam memfasilitasi pembinaan dan/atau pendampingan aparatur pemerintah desa. Koordinasi pada tingkat pengawasan juga masih lemah yang menjadi penyebab dari timbulnya peluang-peluang aparatur pemerintah desa dalam melakukan penyalahgunaan kewenangan.

Terhadap permasalahan-permasalahan di atas, diperlukan strategi pendampingan dan peningkatan kapasitas serta kinerja aparatur penyelenggara pemerintahan desa melalui pembinaan yang konsisten dan berkesinambungan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Hal ini yang juga dikemukakan oleh Kemenkeu, BPK, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Provinsi Jawa Barat dan BPKP bahwa diperlukan komitmen yang kuat dan koordinasi yang dilakukan secara berkesinambungan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dalam hal pembinaan dan pengawasan guna mendukung kelancaran penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan desa oleh pemerintah desa termasuk mengawal pemerintah desa dalam mengelola dan memanfaatkan DD dan ADD agar dapat dipergunakan sesuai dengan kebutuhan desa dan meminimalisir penyalahgunaan kewenangan.

#### **4. ASPEK KEUANGAN DESA**

##### **a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa**

###### **1) Pendapatan Desa**

###### Pendapatan Asli Desa

Pendapatan asli desa dapat bersumber dari hasil usaha BUM Desa<sup>3</sup> maupun dari hasil pengelolaan atau pengembangan aset desa, seperti tanah kas desa, tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, jaringan irigasi, dan aset lainnya sesuai dengan kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa.<sup>4</sup> BUM Desa diberikan kebebasan untuk menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sehingga menuntut kreativitas dari pengurus BUM Desa untuk dapat mengembangkan usaha BUM Desa. Potensi-potensi yang dimiliki oleh desa dapat dimaksimalkan oleh BUM Desa.

---

<sup>3</sup> Pasal 12 ayat (2) Permendagri Pengelolaan Keuangan Desa

<sup>4</sup> Pasal 12 ayat (3) Permendagri Pengelolaan Keuangan Desa

Keberhasilan BUM Desa Kutuh di Kabupaten Badung Provinsi Bali dapat dijadikan sebagai percontohan. Desa Kutuh memiliki potensi alam berupa laut yang pada awalnya mengembangkan usaha pengolahan rumput laut namun tidak berhasil karena faktor hama.<sup>5</sup> Kegagalan tersebut tidak menyurutkan pengurus BUM Desa untuk kemudian mengembangkan potensi laut menjadi objek pariwisata melalui pengelolaan Pantai Pandawa. Pengelolaan Pantai Pandawa sebagai objek pariwisata menimbulkan bidang-bidang usaha lainnya, seperti fasilitas olahraga air yang dapat dinikmati oleh pengunjung Pantai Pandawa. Kegiatan perekonomian yang dilakukan oleh BUM Desa Kutuh pada berbagai bidang usaha menghasilkan keuntungan berjumlah puluhan milyar rupiah yang menjadi salah satu sumber untuk meningkatkan pendapatan Desa Kutuh. Dengan pendapatan asli desa yang tinggi tersebut, maka Desa Kutuh tidak lagi bergantung pada sumber pendapatan lainnya, seperti Dana Desa dan Alokasi Dana Desa.

Selain dari hasil usaha, pendapatan asli desa juga dapat bersumber dari hasil pengelolaan aset desa. BPK RI menemukan beberapa persoalan terkait dengan pengelolaan aset desa, antara lain:<sup>6</sup>

- a) Aset yang belum tercatat dalam Laporan Aset dan/atau Daftar Inventarisasi Aset, terutama aset yang diperoleh dari dana yang bersumber dari DD dan ADD;
- b) Aset yang dicatat tidak sesuai dengan jenisnya;
- c) Laporan Aset dan/atau Daftar Inventarisasi Aset yang tidak menyajikan informasi aset secara lengkap, seperti nilai aset, jumlah aset, tahun perolehan aset, kondisi aset, kode dan jenis barang; dan
- d) Pencatatan aset yang tidak mutakhir.

Khusus untuk pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK RI Perwakilan Provinsi Bali dengan sampel daerah-daerah kabupaten/kota di Bali, selain permasalahan terkait inventarisasi aset yang tidak tertib, terdapat keraguan pemerintah desa untuk mencatat aset tanah milik desa adat.<sup>7</sup> Terdapat pula praktik-praktik pertukaran aset yang dilakukan tanpa adanya berkas administrasi sehingga menyulitkan pemerintah desa dalam melakukan pencatatan dan pendataan aset.<sup>8</sup>

Permasalahan-permasalahan tersebut disebabkan oleh beberapa hal, salah satunya ialah perangkat desa kurang memiliki *awareness* dan pemahaman mengenai

---

<sup>5</sup> Informasi diperoleh dari video yang diunggah oleh Kemendesa PDTT di laman <https://www.youtube.com/watch?v=XlXg7AqW3lw> tanggal 5 November 2018. Video diakses pada tanggal 9 September 2019 pukul 12.59 wib.

<sup>6</sup> Disarikan dari hasil diskusi dengan BPK RI pada tanggal 11 Juli 2019.

<sup>7</sup> Disarikan dari hasil diskusi dengan BPK RI Perwakilan Provinsi Bali pada tanggal 20 Agustus 2019.

<sup>8</sup> Disarikan dari hasil diskusi dengan Pemerintah Kabupaten Malang pada tanggal 7 Agustus 2019.

pencatatan dan pemeliharaan aset<sup>9</sup>, termasuk pemahaman atas adanya 2 (dua) regulasi yang mengatur tentang pengelolaan aset desa, yaitu Permendagri Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa dan Permendesa PDTT Pengelolaan Aset Desa, yang menimbulkan ketidakjelasan dalam pengimplementasian.<sup>10</sup> Untuk mengatasi penyebab ini, maka pembinaan teknis mengenai manajemen aset perlu untuk lebih ditingkatkan tidak hanya oleh Pemerintah Pusat, melainkan juga pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Akan tetapi dengan adanya dua kementerian yang berwenang dalam mengurus desa, maka sangat diperlukan sinergitas pembinaan agar tidak terjadi tumpang tindih atau bahkan terdapat aspek pengelolaan aset yang terlewat sebagai materi bimtek.

Mengingat peliknya perihal manajemen aset yang masih berada di tangan kepala desa, akademisi dari Universitas Brawijaya Malang mengusulkan agar pengelolaan aset desa dilakukan oleh BUM Desa untuk tujuan produktif dengan skema berupa sewa menyewa atau kerjasama dengan bagi hasil antara desa dan BUM Desa.<sup>11</sup>

Jika aset yang dimiliki oleh desa telah dikelola dengan baik, maka hasil dari pengelolaan tersebut dapat menambah pendapatan asli desa dan desa tidak lagi bergantung pada sumber-sumber pendapatan yang berasal dari pihak lain, seperti DD dan ADD. Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan oleh Direktorat Evaluasi Perkembangan Desa Kemendagri, ditemukan permasalahan bahwa rata-rata desa memiliki sumber pendapatan asli desa yang rendah karena masih mengandalkan ADD dan DD. Hal senada juga disampaikan oleh Direktorat Pembangunan Kawasan Perdesaan, Direktorat Ekonomi Kawasan Perdesaan, Pusat Data dan Informasi, Kemendesa PDTT, BPK Perwakilan Provinsi Maluku, Pemerintah Provinsi Bali, Pemerintah Kabupaten Badung, dan akademisi dari Universitas Brawijaya. Pemerintah desa kurang menggali potensi-potensi desa untuk dimaksimalkan. Oleh karenanya, perlu ada upaya mendorong desa untuk meningkatkan pendapatan asli desa sehingga tidak lagi hanya bergantung pada ADD dan DD.

### Dana Desa

Besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung ke desa ditentukan sebesar 10% (sepuluh persen) dari dan di luar dana Transfer Daerah (*on top*)<sup>12</sup>. Kebijakan Transfer ke Daerah (TKD) dan DD dalam alokasi belanja pusat

---

<sup>9</sup>Disarikan dari hasil diskusi dengan BPK RI Perwakilan Provinsi Maluku pada tanggal 7 Agustus 2019.

<sup>10</sup>Disarikan dari hasil diskusi dengan Pemerintah Kabupaten Malang dalam diskusi pada tanggal 7 Agustus 2019.

<sup>11</sup> Usulan ini disampaikan dalam diskusi yang dilaksanakan pada hari Senin tanggal 5 Agustus 2019.

<sup>12</sup> Lihat Penjelasan Pasal 72 ayat (2) UU Desa.

mengalami peningkatan dari Tahun Anggaran 2015 hingga Tahun Anggaran 2019 dalam rangka mendukung implementasi desentralisasi fiskal.

Kebijakan DD meningkat setiap tahunnya dengan tetap memperhatikan kemampuan keuangan negara dan kapasitas pelaksanaan di desa. Dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir, pemerintah pusat telah mengalokasikan DD total sebesar Rp 258 triliun (dua ratus lima puluh delapan triliun Rupiah). Dengan meningkatnya kebijakan transfer ke daerah tersebut, maka alokasi DD yang ditentukan sebesar 10% (sepuluh persen) dari TKD juga mengalami peningkatan mulai dari Rp 20,8 triliun (dua puluh koma delapan triliun Rupiah) atau senilai 3,5% (tiga koma lima persen) dari TKD pada Tahun Anggaran 2015 hingga Rp 70 triliun (tujuh puluh triliun Rupiah) atau senilai 9,3% (sembilan koma tiga persen) dari TKD pada Tahun Anggaran 2019.

Ketentuan Penjelasan Pasal 72 ayat (2) UU Desa juga menetapkan bahwa DD disalurkan secara 3 (tiga) tahap dengan masing-masing menetapkan adanya persyaratan, seperti penetapan peraturan daerah dan/atau laporan. Kemenkeu dan BPKP Provinsi Maluku menyampaikan masih terdapat kepala desa yang terlambat dalam menetapkan APB Desa sehingga penyaluran DD tidak sesuai dengan pola tahapan ditetapkan oleh Kemenkeu. Selain itu, penyaluran DD juga masih mengalami hambatan yang secara umum antara lain berupa tingkat kedisiplinan kepala daerah dalam menetapkan peraturan kepala daerah dan dalam penyampaian laporan realisasi penyerapan dan capaian *output* DD.

Hambatan dalam penyaluran DD tersebut mengakibatkan adanya keterlambatan penerimaan sehingga menyebabkan keterlambatan pelaksanaan pembangunan desa yang pada akhirnya terdapat DD yang tidak dapat direalisasikan di tahun anggaran berjalan. Sisa DD tersebut menjadi pengurang penyaluran DD pada tahap kedua di tahun anggaran berikutnya.

BPKP Perwakilan Provinsi Maluku memberikan rekomendasi untuk mengatasi permasalahan tersebut dengan adanya upaya lebih dari pemerintah pusat melalui kementerian terkait dan pemerintah kabupaten/kota memberikan pembinaan dan pemahaman terhadap regulasi terkait penyelenggaraan pemerintahan desa terutama mengenai penyaluran DD. Kemudian BPKP Perwakilan Provinsi Maluku berpendapat bahwa pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa dan inspektorat kabupaten/kota perlu dilaksanakan secara berkala dan terus menerus.

Berdasarkan penjelasan Pasal 72 ayat (2) UU Desa, DD dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis. Ketentuan tersebut telah

menetapkan adanya variabel-variabel yang formulasikan dalam merumuskan besaran DD yang akan dialokasikan untuk desa. Formula perhitungan diatur lebih lanjut dalam Permenkeu Pengelolaan Dana Desa. Dari DD yang sudah dianggarkan dalam APBN, Kemenkeu melakukan penghitungan rincian DD untuk setiap daerah kabupaten/kota secara merata dan berkeadilan berdasarkan Alokasi Dasar, Alokasi Afirmasi, dan Alokasi Formula.

Kebijakan pengalokasian DD tersebut merupakan suatu perubahan atau reformulasi dari pengalokasian DD yang dilakukan untuk Tahun Anggaran 2018. Perubahan tersebut berupa pengurangan proporsi Alokasi Dasar menjadi 72% (tujuh puluh dua persen), penambahan proporsi Alokasi Formula menjadi 25% (dua puluh lima persen), dan tetap memberikan Alokasi Afirmasi untuk “Desa Tertinggal” dan “Desa Sangat Tertinggal” yang mempunyai jumlah penduduk miskin yang tinggi. Reformulasi tersebut memberikan dampak naiknya rata-rata DD yang diterima tiap desa, yaitu dari Rp 800 juta menjadi Rp 933 juta. Selain itu rata-rata DD di “Desa Tertinggal” dan “Desa Sangat Tertinggal” dengan jumlah penduduk miskin tinggi juga naik dari Rp 1,075 miliar menjadi Rp 1,335 miliar.

Dengan rumusan perhitungan DD yang berbasis data, maka akurasi data-data sangat dibutuhkan, baik itu data dari Indeks Desa Membangun, data jumlah penduduk, data angka kemiskinan, data luas wilayah, dan data Indeks Kesulitan Geografis yang diolah oleh berbagai kementerian dan lembaga. Sinergi dan koordinasi di antara instansi tersebut sangat diperlukan. Ketidakkuratan data dapat menyebabkan penyaluran DD dapat salah sasaran yang pada akhirnya akan menghambat pembangunan di desa tersebut. Kemenkeu memaparkan bahwa realisasi penyaluran DD pada tahun 2018 tidak mencapai 100% karena salah satunya adanya perbedaan data jumlah desa aktual dengan data jumlah desa yang dianggarkan. Oleh karenanya perlu dibangun suatu sinergitas dalam pengumpulan data desa yang mungkin berbentuk Sistem Informasi Desa sehingga menjadi sebuah *big data* yang terintegrasi agar penganggaran DD tepat sasaran.

Dengan rumusan tersebut pula menyebabkan adanya desa-desa yang mendapatkan DD lebih besar, maka menjadi alasan bagi beberapa desa yang tetap ingin berstatus “Desa Tertinggal” atau “Desa Sangat Tertinggal”. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, BPK RI Perwakilan Provinsi Bali memberikan rekomendasi bahwa perlu adanya satu variabel dalam bentuk *reward*, misalnya seperti memberikan *reward* dalam bentuk desa teladan dalam tataran nasional atau bisa juga berupa dana insentif desa, seperti halnya dana insentif daerah. Hal senada juga disampaikan oleh BPKP bahwa perlu adanya satu poin tambahan dalam perhitungan pembagian DD sebagai *reward* bagi desa yang telah berhasil menggali potensi atau

inovasi di daerahnya. Untuk mengatasi persoalan tersebut dan mengakomodir masukan dari berbagai pihak, Kemendes PDTT dan Kemenkeu tengah menyusun pengaturan dan formulasi untuk memberi penghargaan berupa Alokasi Kinerja bagi desa yang naik statusnya menjadi “Desa Berkembang”.

#### Alokasi Dana Desa

Pada kenyataannya masih terdapat pemerintah kabupaten/kota yang belum menerapkan kewajiban untuk menganggarkan 10% (sepuluh persen) sebagai ADD tersebut<sup>13</sup>. Hal ini menunjukkan *political will* dari pemerintah kabupaten/kota masih kurang. Tidak hanya terkait dengan *political will*, terdapat pertimbangan-pertimbangan dari pemerintah kabupaten/kota yang menetapkan ADD kurang dari 10% (sepuluh persen)<sup>14</sup>, yaitu antara lain alokasi tersebut terlalu besar untuk kota yang hanya memiliki sedikit desa, sehingga satu desa bisa mendapatkan ADD yang sangat besar. Terhadap pertimbangan yang disampaikan oleh pemerintah kabupaten/kota tersebut, Kemenkeu memberikan rekomendasi agar kewajiban ADD sebesar minimal 10% (sepuluh persen) tersebut dihitung dengan memperhitungkan proporsi jumlah desa dan kelurahan.

Pada tahun 2018, terdapat dua belas pemerintahan daerah yang dikenakan sanksi penundaan DAU dan/atau DBH karena tidak melaksanakan ketentuan UU Desa, namun hingga saat ini sanksi yang diberikan masih berupa penundaan pencairan DAU dan belum sampai pada pemotongan.

Data menunjukkan bahwa pendapatan desa sangat bergantung pada DD dan ADD. Pemerintah desa dituntut untuk meningkatkan kreatifitas dalam menggali potensi-potensi desa, terutama melalui BUM Desa, sehingga pendapatan asli desa juga dapat menjadi sumber pendapatan utama bagi desa tersebut. Pemerintah pusat diharapkan dapat lebih memperbanyak kegiatan-kegiatan seminar atau *coaching* dengan menghadirkan aparatur desa yang telah berhasil meningkatkan pendapatan asli desa sebagai suatu bentuk perpindahan ilmu atau *transfer of knowledge*.

#### 2) Belanja Desa

Terdapat ketidaksinkronan pengaturan administrasi keuangan desa antara ketentuan dalam UU Desa dengan Permendagri Pengelolaan Keuangan Desa. Adanya bidang penanggulangan bencana, keadaan darurat dan mendesak desa seharusnya berada dalam lingkup pembangunan desa yang berdasarkan ketentuan Pasal 78 ayat (1) UU Desa dinyatakan Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan

---

<sup>13</sup> Disampaikan oleh Direktorat Evaluasi Perkembangan Desa Kemendagri dalam diskusi pada tanggal 10 Juli 2019.

<sup>14</sup> Disarikan dari hasil diskusi dengan Direktorat Pembiayaan dan Transfer Non-Dana Perimbangan pada tanggal 16 Juli 2019

kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Definisi bencana pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mengatur bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Selain itu yang dimaksud dengan penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Sehingga terkait dengan penanggulangan bencana, keadaan darurat dan mendesak sebagaimana yang dimaksudkan oleh Permendagri Pengelolaan Keuangan Desa tersebut perlu adanya pengaturan khusus dalam penggunaan anggaran dan pelaporannya sebagaimana yang dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Bila dikaitkan dengan Permendesa PDTT Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019, penanggulangan bencana telah menjadi bagian dalam bidang pembangunan desa. Sedangkan berdasarkan Permendagri Pengelolaan Keuangan Desa, penanggulangan bencana merupakan suatu klasifikasi tersendiri.

Ketidaksinkronan di antara kedua peraturan menteri tersebut juga ditemukan dalam bidang lainnya. Misalnya untuk pembangunan fasilitas olahraga dikelompokkan dalam bidang pembinaan jika berdasarkan Permendagri Pengelolaan Keuangan Desa, namun masuk dalam bidang pembangunan jika berdasarkan Permendesa PDTT Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019. Contoh lainnya ialah pembangunan pasar desa yang termasuk dalam bidang pemberdayaan berdasarkan Permendagri Pengelolaan Keuangan Desa, namun masuk dalam bidang pembangunan jika berdasarkan Permendesa PDTT Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019. Ketidaksinkronan tersebut perlu untuk diselaraskan, meskipun telah difasilitasi oleh Kemenko PMK, agar tidak menimbulkan kebingungan dalam pelaksanaannya di tingkat pemerintah desa.

Direktorat Evaluasi Perkembangan Desa, Kemendagri menyampaikan bahwa belanja desa diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan infrastruktur, sedangkan alokasi untuk belanja operasional sebesar 30% (tiga puluh persen) digunakan antara lain untuk penghasilan tetap dan tunjangan aparatur desa. Penyelenggaraan desa masih terfokus pada pembangunan infrastruktur, padahal

banyak program pembangunan masyarakat desa yang lebih dibutuhkan. Bahkan usulan yang disampaikan oleh Pemerintah Kabupaten Malang, pada tahun 2018 sekitar 93% (sembilan puluh tiga persen) dari pengajuan masih ditujukan untuk pembangunan infrastruktur sementara masih banyak pembangunan yang harus dikerjakan. Setiap tahun tren pengusulan penggunaan keuangan desa masih berupa pembangunan infrastruktur. Sebagai akibatnya, menurut akademisi Universitas Brawijaya dan Pemerintah Kabupaten Malang, alokasi untuk pemberdayaan masyarakat masih kurang khususnya terhadap kelompok marginal dan alokasi untuk operasional lembaga kemasyarakatan desa dan pelatihan untuk aparatur desa kurang. Pemerintah Kabupaten Malang mengharapkan adanya regulasi yang mengupayakan pembangunan di desa lebih dioptimalkan pada pembangunan pemberdayaan masyarakat desa. Terkait dengan penguatan SDM aparatur desa, Direktorat Pembiayaan dan Transfer Non-Dana Perimbangan Kemenkeu menyampaikan bahwa penguatan kompetensi perangkat desa dapat dilakukan dengan alokasi dan pengaturan dalam APBD, sehingga perlu ada evaluasi terhadap pemetaan dalam alokasi APBD yang ada.

## **b. Pengelolaan Keuangan Desa**

### **1) Pengelolaan Keuangan Desa**

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan UU Pemda yang berasaskan desentralisasi, pemerintah menyerahkan sebagian wewenang kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan guna mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah. Sedemikian luasnya wewenang dan tugas pemerintah daerah sehingga memerlukan koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan sinergi mulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga pengendalian pembangunan, dengan demikian diperlukan sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah yang efektif dan efisien. Salah satu unsur dari sistem perencanaan pembangunan nasional adalah wajib adanya RPJM Daerah yang merupakan penjabaran dari visi, misi dan program kepala daerah sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Jangka waktu tersebut berpotongan dengan RPJM Desa yang menjadi pedoman pembangunan desa dalam jangka waktu 6 (enam) tahun<sup>15</sup>.

Selain itu, perencanaan DD juga belum dilakukan berdasarkan pemetaan masalah dan kebutuhan desa. Pelaksanaan pembinaan program kegiatannya belum sepenuhnya selaras dengan skala prioritas penggunaan DD. perencanaan DD juga

---

<sup>15</sup> Lihat ketentuan Pasal 79 ayat (2) UU Desa.

belum dilakukan berdasarkan pemetaan masalah dan kebutuhan desa. Pelaksanaan pembinaan program kegiatannya belum sepenuhnya selaras dengan skala prioritas penggunaan Dana Desa<sup>16</sup>.

Ketentuan Pasal 74 ayat (1) UU Desa tidak dapat dilaksanakan, menurut Direktorat Pembangunan Kawasan Perdesaan, Direktorat Ekonomi Kawasan Perdesaan, Pusdatin Kemendes PDTT dan APDESI, karena dengan adanya prioritas dari pemerintah membuat forum masyarakat desa menjadi terbelenggu sehingga perencanaan pembangunan berdasarkan prinsip *bottom-up* tidak dapat terlaksana secara optimal. Hal ini dikarenakan prioritas Pemerintah tersebut tentunya tidak mampu menjawab permasalahan yang ada di desa dikarenakan desa sendiri yang lebih mengetahui permasalahan, termasuk kebutuhannya. Oleh karena itu, BPKP mengusulkan perlunya kebijakan yang lebih memberikan keleluasaan bagi desa dalam menentukan prioritas penggunaan DD pada tahun-tahun mendatang dengan tetap dalam rambu-rambu sinkronisasi dengan perencanaan daerah dan nasional.

Menurut Universitas Swadaya Gunung Jati, belum ada pemetaan anatomi DD sejauh ini. Universitas Muhammadiyah Cirebon menyatakan bahwa pada dasarnya, terdapat dua jenis transfer dana desa, yaitu dari alokasi APBN dan ADD. Dengan adanya dua jenis tersebut, maka pemanfaatan dan pertanggungjawabannya harus dibedakan, begitu pula pembuatan laporannya. Hal ini yang belum sepenuhnya dipahami oleh kepala desa, terutama desa-desa di luar pulau Jawa. Permasalahan kapasitas pemerintah desa dan BPD, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat memang perlu mendapatkan perhatian dari pemerintah mengingat posisi desa sebagai fondasi pembangunan nasional.

## 2) Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa

Permasalahan pada aspek pembinaan pengelolaan DD menurut BAKN DPR RI dengan merujuk pada laporan hasil pemeriksaan BPK RI, antara lain belum adanya regulasi penetapan standar akuntansi pemerintahan desa dan belum adanya regulasi penyelenggaraan dan pembinaan aparatur desa yang lengkap, mutakhir dan sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi.

Terkait peran pemerintah daerah dalam pembinaan dan pengawasan pemerintahan desa khususnya berkaitan dengan pengelolaan keuangan desa, BPK RI menyampaikan hasil temuannya sebagai berikut:

- Pemerintah daerah dan kecamatan belum merencanakan pembinaan pengelolaan DD dan ADD berdasarkan pemetaan masalah dan kebutuhan desa,

---

<sup>16</sup> Pemberitaan DPR RI, 2019, *Pengelolaan Dana Desa Masih Bermasalah* (online), <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/25283/t/Pengelolaan+Dana+Desa+Masih+Bermasalah> yang diakses pada tanggal 9 September 2019 pukul 13.07 WIB.

serta tidak mengganggu secara khusus untuk kegiatan pembinaan pengelolaan DD dan ADD;

- Pemerintah daerah belum sepenuhnya melakukan pembinaan dalam menyusun perencanaan program/kegiatan dalam RKP Desa dan APB Desa;
- Pemerintah daerah belum sepenuhnya melakukan pembinaan atas penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban pengelolaan DD dan ADD;
- Perencanaan pengawasan pengelolaan DD dan ADD belum mempertimbangkan risiko;
- Inspektorat/kecamatan/perangkat daerah lain yang ditunjuk belum seluruhnya mengevaluasi kesesuaian APB Desa; dan
- Hasil pengawasan pemerintah daerah belum seluruhnya memuat permasalahan, saran, dan tindak lanjut perbaikan.

### **c. Badan Usaha Milik Desa**

#### **1) Status Hukum BUM Desa**

Penjelasan ketentuan Pasal 87 ayat (1) UU Desa menyatakan bahwa BUM Desa secara spesifik tidak dapat disamakan dengan badan hukum seperti perseroan terbatas, CV, atau koperasi. Dengan penjelasan demikian, maka dapat ditafsirkan bahwa BUM Desa bukanlah badan usaha berbadan hukum. Badan usaha yang tidak berbadan hukum memiliki karakteristik yang berbeda dari badan usaha berbadan hukum, terutama tidak adanya pemisahan harta kekayaan antara milik badan usaha dengan pemilik badan usaha. Badan usaha yang tidak berbadan hukum juga tidak dapat dipersamakan dengan orang sebagai subjek hukum sehingga badan usaha tersebut tidak dapat melakukan segala perbuatan hukum, seperti sebagai salah satu pihak dalam perjanjian kerjasama atau kepemilikan suatu aset. Perbuatan hukum yang dilakukan melekat pada pengurus badan usaha sehingga segala hak dan kewajiban yang timbul darinya pun melekat pada pengurus badan usaha. Oleh karenanya pengurus bertanggung jawab secara pribadi terhadap perbuatan hukum tersebut, termasuk pertanggungjawaban dalam hal harta kekayaan pribadi pengurus.

Pada pelaksanaannya banyak perusahaan yang dibentuk oleh BUM Desa, namun yang mewakili BUM Desa adalah perseorangan sehingga tidak mencerminkan kepemilikan BUM Desa. Selain itu terdapat pula direktur-direktur BUM Desa, yang merupakan kepala desa, yang diselidik dengan delik penggelapan aset karena pada saat pembentukan perseroan terbatas, orang tersebut tidak dapat mengatasnamakan BUM Desa. Permasalahan tersebut merupakan implikasi dari status BUM Desa yang bukan merupakan badan hukum.

Direktorat Pengembangan Usaha Ekonomi Desa Kemendesa PDTT menyatakan bahwa BUM Desa tidak berbentuk badan hukum dengan filosofi bahwa BUM Desa dibentuk oleh masyarakat setempat dan penguasaan modalnya harus dimiliki masyarakat setempat. Mahkamah Agung menyatakan bahwa ketentuan tersebut telah tepat. Jika BUM Desa menjadi badan hukum, maka BUM Desa mungkin dimiliki oleh pihak luar desa bersangkutan. Dengan menjadi koperasi, misalnya, BUM Desa yang tadinya bersifat inklusif untuk seluruh masyarakat dan kepentingan desa berubah menjadi eksklusif yang hanya untuk anggota dan kepentingan tertentu. Akademisi dari Universitas Brawijaya dan Universitas Udayana berharap agar BUM Desa tidak berbadan hukum agar tidak menyulitkan desa dalam mengembangkan ekonomi desa.

Jika status tidak berbadan hukum tersebut dipertahankan, maka diperlukan kompetensi yang kuat dari para pengurus BUM Desa. Pengurus tidak hanya memiliki pemahaman mengenai bisnis dan manajerial usaha, namun perlu dibekali dengan kompetensi mengenai aspek-aspek hukum dalam berbisnis. Pengurus perlu juga memahami mengenai tanggung jawab dan kewajiban besar yang melekat pada pribadinya berikut dengan konsekuensi-konsekuensi hukum yang timbul karenanya.

## 2) Perpajakan BUM Desa

Untuk pengenaan pajak BUM Desa hanya terkait PPh 21, 23, Pasal 4 ayat 2 dan PPN (jika sudah Pengusaha Kena Pajak PPN), yang memungut/memotong adalah bendahara BUM Desa. Jika omset BUM Desa memiliki unit usaha yang berbentuk PT, CV, dan sebagainya lebih dari Rp 4,8 milyar maka BUM Desa dikenakan pajak dengan tarif 12,5%. Jika omset BUM Desa sudah mencapai Rp 4,8 milyar sampai dengan Rp 50 milyar, maka tarif yang digunakan tidak 12,5% lagi melainkan mengacu pada tarif yang ada pada pasal 31E UU PPh.

Aparatur pemerintah desa di Kabupaten Badung Provinsi Bali memberikan rekomendasi agar pengenaan pajak penghasilan terhadap BUM Desa perlu memerhatikan karakteristik dari BUM Desa. Sebagaimana tertuang dalam penjelasan Pasal 87 ayat (1) UU Desa bahwa BUM Desa tidak hanya berorientasi pada keuntungan tetapi juga berorientasi untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Orientasi non-profit tersebut terlihat juga dalam ketentuan Pasal 89 huruf b UU Desa bahwa salah satu manfaat dari hasil usaha BUM Desa adalah pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial, dan kegiatan dana bergulir. Sebagaimana yang telah dilakukan oleh beberapa desa di Jawa Timur dengan memberikan beasiswa paket C bagi warganya yang berpendidikan hanya sampai SMP dan memberikan beasiswa sarjana kepada

pemuda desa. Berdasarkan orientasi BUM Desa yang tidak sekedar mengejar profit tersebut maka sepatutnya dilakukan penyesuaian tarif pajak penghasilan bagi BUM Desa.

### 3) Pengelolaan BUM Desa

Direktorat Pengembangan Usaha Ekonomi Desa, Kemendesa PDTT menyampaikan bahwa jumlah BUM Desa yang terlaporkan terbentuk hingga bulan Juni 2019 adalah 45.944 unit dan yang terlaporkan aktif adalah 36.607 unit. Kebanyakan BUM Desa yang tidak aktif adalah unit-unit peninggalan masa lalu yang diperintahkan oleh undang-undang untuk dibentuk, contohnya unit-unit yang berada di Provinsi Aceh.

Dengan data tersebut dapat dikatakan bahwa belum semua desa memiliki BUM Desa, meskipun sebenarnya bukan merupakan suatu permasalahan karena ketentuan Pasal 87 ayat (1) UU Desa menggunakan frasa “dapat”<sup>17</sup> sehingga tidak menimbulkan kewajiban bagi pemerintah desa. Terdapat beberapa alasan mengapa pemerintah desa tidak memiliki BUM Desa, diantaranya adalah kurangnya informasi mengenai apa itu BUM Desa, kurangnya SDM yang memiliki kapasitas, kesulitan untuk mencari modal awal, hingga trauma karena melihat BUM Desa lain mengalami kegagalan.

Meskipun desa telah mendirikan BUM Desa, namun terdapat BUM Desa yang tidak berjalan dengan baik, contohnya di Blitar.<sup>18</sup> Keberhasilan suatu BUM Desa sangat dipengaruhi oleh peran dari kepala desa bersangkutan. Indikator keberhasilan kepala desa dalam memimpin desa salah satunya adalah keberhasilan dalam pengelolaan BUM Desa. Tantangan yang dihadapi oleh BUM Desa sehingga banyak yang belum beroperasi aktif adalah:

- 1) unit-unit usaha yang dijalankan BUM Desa belum sesuai dengan kebutuhan pasar;
- 2) kurangnya kapasitas SDM pengelola atau pengurus BUM Desa;
- 3) minimnya dukungan kepala desa; dan
- 4) manfaat yang diberikan dari hasil usaha BUM Desa kurang dirasakan oleh warga desa.

Akademisi dari Universitas Pattimura Maluku menyampaikan bahwa hingga tahun 2019 kebanyakan usaha BUM Desa belum bisa dilaksanakan karena tidak adanya

---

<sup>17</sup> Ketentuan Pasal 87 ayat (1) UU Desa selengkapnya berketentuan “Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa.” Frasa “dapat” juga digunakan dalam ketentuan mengenai pendirian BUM Desa di Permendesa Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran BUM Desa.

<sup>18</sup> Disarikan dari hasil diskusi dengan akademisi Universitas Brawijaya pada tanggal 5 Agustus 2019.

konsep dan pembimbingan profesional untuk memperkuat keyakinan pengurus BUM Desa.

Ketentuan Pasal 92 UU Desa mengatur mengenai kerja sama antar-desa, salah satunya dengan pembentukan BUM Desa Bersama. Lebih lanjut ditetapkan dalam ketentuan Pasal 28 Permendesa Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran BUM Desa bahwa kerja sama antar 2 (dua) atau lebih BUM Desa dapat dilakukan dalam satu kecamatan atau antar-kecamatan dalam satu kabupaten/kota dengan mendapat persetujuan dari masing-masing pemerintah desa. Berdasarkan informasi yang disampaikan oleh Direktorat Jenderal Pembangunan Kawasan Perdesaan, Kemendesa PDPT, laporan pada tahun 2018 menunjukkan telah terbentuk 28 (dua puluh delapan) BUM Desa Bersama dan 36 (tiga puluh enam) BUM Desa Bersama sedang dalam proses pembentukan.

Salah satu modal dalam pendirian BUM Desa Bersama adalah dari pengalihan aset dana bergulir Unit Pengelola Kegiatan PNPB-Mandiri Perdesaan. Pada tahun 2015, terdapat aset dana bergulir tersebut yang secara nasional nilainya mencapai kurang lebih Rp 10,450 triliun (sepuluh triliun empat ratus lima puluh milyar rupiah).<sup>19</sup> Sebagaimana yang terjadi di Kecamatan Pujon bahwa masih terdapat dana PNPB-Mandiri Perdesaan tahun 2018 yang tersisa. Dana tersebut digunakan untuk usaha BUM Desa Bersama yang dibentuk berdasarkan peraturan bersama kepala desa di antara 10 (sepuluh) desa di Kecamatan Pujon Kidul Kabupaten Malang dan hasil usahanya diakui sebagai pendapatan desa masing-masing.<sup>20</sup>

## 5. ASPEK SARANA DAN PRASARANA

ADD diberikan kepada desa sesuai dengan ketentuan Pasal 72 UU Desa yaitu paling sedikit 10% (sepuluh persen) dari dana perimbangan yang diterima kabupaten setelah dikurangi DAK. DD menunjang desa dalam menemukan potensi desa sehingga desa dapat berinovasi untuk meningkatkan PAD. Dalam implementasinya pengalokasian DD masih terdapat permasalahan salah satunya di desa maju yang mendapatkan alokasi DD semakin kecil.

Pengelolaan kekayaan milik desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan, taraf hidup masyarakat desa dan meningkatkan pendapatan Desa. Namun kondisi saat ini masih ada aset desa yang tidak tercatat dalam laporan aset dan/atau daftar inventarisasi aset. Aset desa diatur dalam ketentuan Pasal 76 UU Desa yang menyatakan bahwa aset desa adalah barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli desa, dibeli atau diperoleh atas beban APB Desa.

---

<sup>19</sup> Kemendesa PDPT, *Badan Usaha Milik Desa: Spirit Usaha Kolektif Desa* (online), 2015, <http://www.keuangedesa.com/wp-content/uploads/2015/04/Buku-7-Bdan-Usaha-Milik-Desa.pdf>, diakses pada tanggal 22 September 2019 pukul 09.38 WIB, hlm. 38.

<sup>20</sup> Disarikan dari hasil diskusi dengan Pemerintah Desa Pujon Kidul pada tanggal 6 Agustus 2019.

Namun saat ini aset desa tidak dipergunakan dengan baik, seperti pembangunan dan pengadaan aset di desa dalam APB Desa belum mencerminkan kebutuhan aset di desa dan masih rendahnya SDM di desa dalam melakukan pengelolaan terutama berkaitan dengan penggunaan teknologi atau sistem dalam pengelolaan keuangan dan aset desa.

Pentingnya SID menjadi bagian dari pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan. Dalam UU Desa, SID diatur secara khusus dalam Pasal 86. Ketentuan Pasal 86 ayat (1) menyatakan bahwa SID dikembangkan oleh pemerintah kabupaten/kota, namun ketentuan Pasal 86 ayat (5) pengelolaan SID diserahkan kepada pemerintah desa. Dalam Implementasinya pasal tersebut masih dibutuhkan komitmen agar kualitas SID ditingkatkan karena secara realita masih banyak kekurangan dalam hal data desa riil pada saat ini.

Keterkaitan sarana dan prasarana dengan pengelolaan aset desa yang masih belum berjalan dengan baik dan masih terbatasnya jumlah SDM dalam pengelolaan keuangan dan aset desa. Salah satu upaya untuk mengatasi hal tersebut, dilakukan pembinaan secara berkala oleh pemerintah kabupaten/kota untuk mengatasi permasalahan tersebut.

Ketentuan Pasal 79 ayat (1) UU Desa mengatur mengenai pembangunan desa, Dalam mengembangkan kriteria keberhasilan pembangunan desa, pemerintah telah mendukung peningkatan kehidupan desa menjadi lebih maju dan mandiri. Indikator dalam mengembangkan pembangunan desa adalah melalui IPD dan IDM, dan EPDeskel. Dalam implementasinya dengan adanya berbagai macam indikator tersebut akan berimplikasi pada multitafsir atau tafsir yang berbeda terkait dengan evaluasi pembangunan desa.

Dalam hal tenaga pendamping desa, jumlah tenaga pendamping profesional belum terpenuhi dan belum sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan oleh karena itu pemerintah perlu untuk menyusun dan menetapkan *road map* kegiatan pendampingan desa yang meliputi jumlah, kompetensi yang dibutuhkan dan pola rekrutmen yang disesuaikan dengan siklus pelaksanaan pembangunan desa.

Dalam hal batas desa, diperlukan pembinaan dan pengawasan dari instansi-instansi terkait untuk mengubah batas alam menjadi batas koordinat sehingga pada akhirnya akan mendapatkan data desa dalam bentuk peta desa yang akurat.

## **6. ASPEK BUDAYA HUKUM**

Nilai kegotongroyongan diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 68 ayat (2) huruf d UU Desa. Dalam implementasinya nilai dan budaya gotong royong telah memudar di kehidupan masyarakat desa, padahal kegotongroyongan tidak hanya merupakan kewajiban masyarakat desa namun juga merupakan nilai budaya Indonesia. Selain permasalahan tersebut kesadaran masyarakat desa untuk ikut serta dalam urusan pemerintahan desa masih sangat minim. Minimnya kesadaran masyarakat desa merupakan salah satunya dalam hal peran serta masyarakat dalam pencalonan diri sebagai kepala desa. Dalam pelaksanaannya, pemilihan

kepala desa hanya memiliki calon tunggal karena kurangnya kesadaran masyarakat untuk berperan aktif sebagai calon kepala desa. Kondisi lain yang terjadi adalah demokrasi sudah dilakukan terbuka, namun sampai dengan detik terakhir tetap hanya ada 1 (satu) figur yang dicalonkan oleh masyarakat. Faktornya adalah wilayah desa yang tidak luas dan SDM yang tidak banyak.<sup>21</sup> Dengan demikian kondisi ini berdampak pada sistem demokrasi yang tidak dapat berjalan dengan baik atau bahkan tidak dapat dijalankan.

Pemilihan kepala desa dengan calon kepala desa *incumbent*, Direktorat Fasilitas Keuangan dan Aset Pemerintahan Desa dan Direktorat Kelembagaan dan Kerja sama Desa, Kemendagri menyatakan bahwa sebenarnya masyarakatlah yang menentukan seseorang dapat dipilih kembali pada periode berikutnya berdasarkan kinerja yang telah ditunjukkan oleh Kepala Desa tersebut.<sup>22</sup> Dalam pemilihannya yang bersifat demokratis, masyarakat tidak hanya mempertimbangkan latar belakang pendidikan calon kepala desa saja, tetapi juga memperhatikan masalah karismatik dan keterlibatannya di desa tersebut<sup>23</sup>, ketokohan dan kemampuan berdasarkan tingkat ekonomi.<sup>24</sup>

Dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa ketentuan adat setempat juga ikut berperan. Seperti halnya di Provinsi Maluku, dimana terdapat ketentuan bahwa calon kepala desa disyaratkan mempunyai rekomendasi dari Raja atau Kepala Adat setempat.<sup>25</sup> Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat adat berperan aktif dalam pemilihan kepala desa. Hal yang senada disampaikan pula oleh Akademisi dari Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon, yang menyatakan bahwa di Cirebon terdapat *local genius*, pertama pemilihan secara aklamasi dengan model *uwi-uwian*, sehingga hanya menghadirkan satu calon kepala desa, yang di daerah tersebut, yang disebut dengan “*Kuwu*”. Kedua, mengenai masa jabatan, dimana masa jabatan secara turun temurun adalah 8 (delapan) tahun atau 1 (satu) windu. Hitungannya adalah 1 (satu) windu karena dalam perhitungan tersebut terdapat acara *pelungguhan*. Ketika *Kuwu* sudah dipilih, maka ia harus di-*baiat* sebagai pemimpin di desa tersebut dalam acara *pelungguhan*.<sup>26</sup>

Kearifan lokal yang demikian ini, sudah diakomodir dalam UU Desa, yaitu pada ketentuan Pasal 24 UU Desa dimana salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan desa adalah kearifan lokal. Asas ini kemudian diturunkan dalam peraturan pelaksanaan UU Desa, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa. Disamping itu ketentuan Pasal 109 UU Desa juga mengatur bahwa “*Susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat ditetapkan*

---

<sup>21</sup> Disarikan dari hasil diskusi dengan akademisi dari Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon pada tanggal 27 Juni 2019.

<sup>22</sup> Disarikan dari hasil diskusi dengan Direktorat Fasilitas Keuangan dan Aset Pemerintahan Desa dan Direktorat Kelembagaan dan Kerjasama Desa, Kemendagri pada tanggal 9 Juli 2019

<sup>23</sup> Disarikan dari hasil diskusi dengan Direktorat Evaluasi Perkembangan Desa, Kemendagri pada tanggal 10 Juli 2019.

<sup>24</sup> Disarikan dari hasil diskusi dengan Direktorat Evaluasi Perkembangan Desa, Kemendagri pada tanggal 10 Juli 2019.

<sup>25</sup> Disarikan dari hasil diskusi dengan Pemerintah Provinsi Maluku pada tanggal 6 Agustus 2019

<sup>26</sup> Disarikan dari hasil diskusi dengan akademisi di Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon pada tanggal 27 Juni 2019.

*dalam peraturan daerah Provinsi.”* Kemudian terkait pengisian jabatan kepala desa dalam Pasal 33 huruf m UU Desa yang menyatakan bahwa “*Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan : m. syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah*”. Berdasarkan diskusi yang dilakukan di Kecamatan Salahutu, Kabupaten Maluku Tengah, amanat ketentuan Pasal 109 UU Desa belum dilaksanakan, sehingga belum ada Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur tentang hal tersebut. Adapun yang telah ditetapkan berbentuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, seperti Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pengangkatan Pemilihan Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Pemerintahan Negeri.

Dalam hal pengelolaan keuangan desa, pengelolaan keuangan desa dilakukan dengan berdasarkan asas transparan, akuntabel, partisipatif, dan dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran. Yang menjadi dasar pengelolaannya adalah APBDes dalam masa 1 (satu) tahun anggaran mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.<sup>27</sup> Dalam rangka memenuhi asas transparansi, kepala desa menyampaikan informasi mengenai APBDesa kepada masyarakat melalui media informasi, yang di dalamnya memuat APBDesa, pelaksanaan kegiatan anggaran dan tim yang melaksanakan kegiatan serta alamat pengaduan.<sup>28</sup> Disamping itu, pada setiap akhir tahun anggaran, kepala desa menyampaikan laporan pertanggungjawaban realisasi APBDesa, meliputi laporan realisasi APBDesa, laporan realisasi kegiatan, kegiatan yang belum selesai dan/atau tidak terlaksana, sisa anggaran dan alamat pengaduan.<sup>29</sup>

Menurut akademisi dari Universitas Muhammadiyah Cirebon, di kalangan masyarakat desa terdapat persepsi yang berkembang, yaitu kurang transparansinya masalah anggaran.<sup>30</sup> Lain hal dengan yang disampaikan oleh Kemendesa PDTT bahwa masyarakat desa sudah menggunakan haknya, akan tetapi belum optimal karena masih dominannya elit desa, terutama di wilayah Indonesia bagian timur Indonesia, seperti di Papua. Oleh karena itu, Kemendesa PDTT mewajibkan setiap desa untuk mempublikasikan program dan pelaksanaan pembangunan desa di depan kantor desa. Pada umumnya pemerintah desa kemudian memasang baliho atau papan pengumuman dan ada pula yang menuangkannya dalam *website* desa (Desa Pujonkidul)<sup>31</sup>, berisi informasi perencanaan dan penggunaan DD serta APB Desa sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas penggunaan DD. Sampai saat ini, partisipasi aktif masyarakat yang sangat tinggi ditunjukkan dengan banyaknya laporan yang masuk ke Kemendesa PDTT terkait penyalahgunaan DD ataupun sebagai tembusan laporan yang ditujukan kepada pihak Kepolisian.<sup>32</sup> Persepsi bahwa kurang transparansinya anggaran dapat

---

<sup>27</sup> Pasal 2 Permendagri Pengelolaan Keuangan Desa

<sup>28</sup> Pasal 39 Permendagri Pengelolaan Keuangan Desa

<sup>29</sup> Pasal 72 Permendagri Pengelolaan Keuangan Desa

<sup>30</sup> Disarikan dari hasil diskusi dengan akademisi dari Universitas Muhammadiyah Cirebon pada tanggal 27 Juni 2019.

<sup>31</sup> Disarikan dari hasil diskusi dengan Desa Pujon Kidul Kabupaten Malang pada tanggal 6 Agustus 2019.

<sup>32</sup> Disarikan dari hasil diskusi dengan Direktorat Pembangunan Sarana dan Prasarana Kawasan Perdesaaan dan Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Desa, Kemendesa PDTT pada tanggal 12 Juli 2019.

diatasi dengan adanya partisipasi masyarakat yang dibentuk secara komplit dengan melibatkan masyarakat desa dalam musyawarah desa, mulai dari tahap perencanaan, penganggaran ataupun pelaksanaan pembangunan desa.

Dengan demikian, dalam menjalankan roda pemerintahan desa, pemerintah desa harus menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, dengan adanya akuntabilitas, keterbukaan dan transparansi, serta melibatkan partisipasi masyarakat. Tata kelola pemerintahan yang baik ini sangat dibutuhkan terutama dalam hal pertanggungjawaban pemanfaatan DD. Permasalahan yang menghambat terlaksananya prinsip pemerintahan yang baik ialah integritas pelaku pemerintahan, kondisi sosial masyarakat, sistem hukum, dan kurangnya sumber daya yang mumpuni di bidangnya. Solusinya adalah :<sup>33</sup>

- 1) dibuat aturan teknis berupa petunjuk pelaksana, petunjuk teknis atau sistem operasional dan prosedur agar akuntabilitas, transparansi dan responsifitas pengelolaan keuangan dapat dilakukan secara lebih baik.
- 2) perlunya audit internal yang lebih komprehensif dan mendalam terhadap laporan keuangan pemerintah desa, tidak hanya pada sistem dan prosedural, namun juga lebih kepada menguji kebenaran materiil atas bukti-bukti pengeluaran keuangan desa;
- 3) perlu dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan program pendidikan, pelatihan dan bimbingan teknis kepada seluruh aparatur pemerintah desa terutama terkait pengelolaan keuangan. Dengan harapan kemampuan SDM perangkat desa lebih meningkat.

Dalam hal pemantauan dan pengawasan pembangunan desa, dalam Pasal 82 UU Desa mengatur bahwa masyarakat berhak untuk mendapatkan informasi dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan desa. Namun dalam pelaksanaannya masyarakat belum optimal menggunakan haknya.

### III. PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

##### 1. Aspek Substansi Hukum

Berdasarkan uraian analisis dan evaluasi aspek substansi hukum, terdapat pemetaan masalah substansi/norma UU Desa berdasarkan indikator norma yang berpotensi disharmoni, ketidakjelasan rumusan dan inkonsistensi yang diuraikan sebagai berikut:

Tabel 1. Permasalahan UU Desa dari Aspek Substansi Hukum

No.	Ketentuan Pasal UU Desa	Keterangan
1.	<b>Pasal 1 angka 1</b>  <i>Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain,</i>	Definisi desa administrasi dan desa adat masih disatukan sehingga menimbulkan multitafsir di kalangan para pemangku kepentingan.

<sup>33</sup> Disarikan dari hasil diskusi dengan akademisi dari Universitas Muhammadiyah Cirebon pada tanggal 27 Juni 2019.

No.	Ketentuan Pasal UU Desa	Keterangan
	<p><i>selanjutnya disebut 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 sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.</i></p> <p><b>Pasal 6 ayat (1)</b></p> <p><i>Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat.</i></p>	
2.	<p><b>Pasal 1 angka 16</b></p> <p><i>Menteri adalah menteri yang menangani Desa.</i></p> <p><b>Penjelasam Umum</b></p> <p><i>Menteri yang menangani Desa <b>saat ini adalah Menteri Dalam Negeri</b>. Dalam kedudukan ini Menteri Dalam Negeri menetapkan pengaturan umum, petunjuk teknis, dan fasilitasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.</i></p>	<p>Frasa “<i>saat ini adalah Menteri Dalam Negeri</i>” berpotensi akan berubah sesuai pilihan kebijakan politik pemerintah. Frasa tersebut berdampak pada inkonsistensi peraturan pelaksanaannya.</p>
3.	<p><b>Pasal 6 UU Desa</b></p> <p>(1) <i>Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat.</i></p> <p>(2) <i>Penyebutan Desa atau Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.</i></p> <p><b>Penjelasan Pasal 6</b></p> <p><i>Ketentuan ini untuk mencegah terjadinya tumpang tindih wilayah, kewenangan, duplikasi kelembagaan antara Desa dan Desa Adat dalam 1 (satu) wilayah maka dalam 1 (satu) wilayah hanya terdapat Desa atau Desa Adat.</i></p> <p><i>Untuk yang sudah terjadi tumpang tindih antara Desa dan Desa Adat</i></p>	<p>Keadaan dan letak wilayah desa administrasi dan desa adat di setiap daerah berbeda, sehingga Pasal 6 UU Desa tidak implementatif di beberapa daerah, seperti di Provinsi Bali, yang mana desa administrasi dan desa adat bisa dalam satu wilayah.</p> <p>Kewajiban untuk memilih salah satu bentuk desa merupakan norma yang bertentangan dengan norma dalam batang tubuhnya.</p>

No.	Ketentuan Pasal UU Desa	Keterangan
	<p>dalam 1 (satu) wilayah, harus dipilih salah satu jenis Desa sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.</p>	
4.	<p><b>Pasal 8 ayat (2)</b></p> <p>(2) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat Desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat Desa, serta kemampuan dan potensi Desa.</p>	<p>Pasal ini bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 pertimbangan poin [3.18] dan [3.19]:</p> <p>“Berdasarkan kriteria tersebut, dikaitkan dengan keterangan para Pemohon, keterangan saksi Agus Tanawani dan saksi Hermanus Wariori, Suku Yawa Onat adalah salah satu suku asli yang masih hidup dan eksis di Provinsi Papua yang membawahi 38 kampung adat yang berada di wilayah administratif pemerintahan Kabupaten Kepulauan Yapen. Keterangan para Pemohon dan para saksi tersebut tidak dibantah oleh saksi Yoram Wambrau, Ketua Sementara MRP, yang memberikan keterangan mewakili MRP, maupun keterangan Pemerintah. Oleh karena itu, walaupun belum ada peraturan daerah yang menetapkan Suku Yawa Onat sebagai satu kesatuan masyarakat adat, menurut Mahkamah, secara faktual Suku Yawa Onat adalah satu kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki hak-hak tradisional yang berada di Provinsi Papua yang harus mendapat jaminan dan perlindungan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. <b>Belum adanya peraturan daerah yang menetapkan eksistensi suatu kesatuan masyarakat hukum adat, tidak berarti kesatuan masyarakat hukum adat menjadi tidak ada, karena apabila keberadaan masyarakat hukum adat di Provinsi Papua digantungkan pada pengakuan atau pengukuhan berdasarkan peraturan daerah, maka secara yuridis tidak akan ada kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Papua sampai dengan adanya pengukuhan tersebut;</b>”</p>

No.	Ketentuan Pasal UU Desa	Keterangan
5.	<p><b>Pasal 8 ayat (3)</b>  <i>(3) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:</i></p> <p><i>a. batas usia Desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan;</i></p> <p><i>b. jumlah penduduk, yaitu:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>1. wilayah Jawa paling sedikit 6.000 (enam ribu) jiwa atau 1.200 (seribu dua ratus) kepala keluarga;</i></li> <li><i>2. wilayah Bali paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1.000 (seribu) kepala keluarga;</i></li> <li><i>3. wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga;</i></li> <li><i>4. wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 (tiga ribu) jiwa atau 600 (enam ratus) kepala keluarga;</i></li> <li><i>5. wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 (dua ribu lima ratus) jiwa atau 500 (lima ratus) kepala keluarga;</i></li> <li><i>6. wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) kepala keluarga;</i></li> <li><i>7. wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) kepala keluarga;</i></li> <li><i>8. wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling sedikit 1.000 (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) kepala keluarga; dan</i></li> <li><i>9. wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 (lima ratus) jiwa atau 100 (seratus) kepala keluarga.</i></li> </ol> <p><i>c. wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antarwilayah;</i></p> <p><i>d. sosial budaya yang dapat</i></p>	<p><b>Asas Dapat Dilaksanakan</b></p> <p>Syarat jumlah penduduk desa dalam Pasal 8 berlaku mutatis mutandis terhadap syarat jumlah penduduk desa adat. Masyarakat desa adat yang harus ditetapkan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat sebelumnya, secara jumlah mungkin memenuhi persyaratan jumlah, namun keberadaannya yang tersebar tidak dalam satu wilayah menjadikan sulitnya penetapan desa adat.</p>

No.	Ketentuan Pasal UU Desa	Keterangan
	<p><i>menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat Desa;</i></p> <p><i>e. memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;</i></p> <p><i>f. batas wilayah Desa yang dinyatakan dalam bentuk peta Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/Walikota;</i></p>	
6.	<p><b>Pasal 19 huruf c dan d</b></p> <p><i>(c) Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan (d) Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</i></p>	<p>Frasa “ditugaskan” yang terdapat dalam Pasal 19 huruf c dan d tersebut belum mempunyai pengaturan yang jelas. Masih terdapat perdebatan mengenai kewenangan tersebut, memberikan tugas pada desa harus memiliki objek yang jelas agar tidak terjadi kerancuan dalam implementasinya.</p>
7.	<p><b>Pasal 31 ayat (3)</b></p> <p><i>ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan kepala desa serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan peraturan pemerintah.</i></p>	<p>Pasal 31 ayat (3) tidak memberikan ruang agar peraturan dibawahnya memberikan ruang untuk aklamasi yang merupakan kearifan lokal sehingga dapat menetapkan calon tunggal sebagai kepala desa.</p>
8.	<p><b>Pasal 33 huruf d</b></p> <p><i>Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan:</i></p> <p><i>d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;</i></p>	<p>Pasal 33 huruf d dipandang sudah tidak sesuai dengan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan desa.</p>
9.	<p><b>Pasal 33 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf c (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU-XIII/2015)</b></p> <p><i>terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat</i></p>	<p>Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU-XIII/2015 yang membatalkan Pasal 33 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf c tersebut terdapat perbedaan pandangan antara pembentuk undang-undang dengan Mahkamah Konstitusi, seperti yang dikemukakan oleh PAPDESI dan Kepala Desa</p>

No.	Ketentuan Pasal UU Desa	Keterangan
	<i>paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran.</i>	Pujon Kidul Kabupaten Malang, perangkat desa, beserta jajaran, bahwa setiap desa memiliki kriteria tersendiri dalam menentukan calon kepala desanya dan calon kepala desa yang bukan berasal dari daerah setempat tidak mempunyai pengetahuan yang cukup baik mengenai desa tersebut.
10.	<p><b>Pasal 39</b></p> <p>(1) <i>Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.</i></p> <p>(2) <i>Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.</i></p>	Pasal 39 berpotensi akan terjadi pelanggaran kekuasaan atau <i>abuse of power</i> , selain itu penyesuaian antara RPJM Desa dengan mengacu pada RPJM Daerah Kab/Kota berpotensi disharmoni karena adanya perbedaan masa jabatan kepala desa yaitu selama 6 tahun dan dokumen rencana pembangunan yang dibuat untuk periode 5 tahun.
11.	<p><b>Pasal 83 ayat (1)</b></p> <p><i>Pembangunan Kawasan Perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar-Desa dalam 1 (satu) Kabupaten/Kota.</i></p>	Penataan kawasan perdesaan menurut tata ruang wilayah perencanaan kawasan perdesaan dilakukan secara fungsional bukan atas dasar administrasi wilayah sebab secara prinsip dibutuhkan keterpaduan antar wilayah sehingga bisa dilakukan lintas batas administrasi.
12.	<p><b>Pasal 86 ayat (2)</b></p> <p><i>Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengembangkan sistem informasi Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan.</i></p>	Tidak ada amanat untuk membentuk peraturan pelaksana pengembangan SID di tingkatan pusat.
13.	<p><b>Pasal 87 ayat (1)</b></p> <p><i>Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa.</i></p> <p><b>Penjelasan Pasal</b></p> <p><i>Dalam hal kegiatan usaha dapat berjalan dan berkembang dengan baik, sangat dimungkinkan <b>pada saatnya</b> BUM Desa mengikuti badan hukum yang telah ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.</i></p>	Kalimat “pada saatnya” dalam pasal tersebut <i>menyebabkan</i> ketidakpastian dalam penafsiran. Kalimat tersebut tidak memberikan kepastian status dari BUM Desa sendiri dan kapan status BUM Desa dapat dikatakan sebagai badan hukum. Karena dengan jelas pada penjelasan pasal 87 ayat (1) dikatakan bahwa BUM Desa secara spesifik tidak dapat disamakan dengan badan hukum seperti perseroan terbatas, CV, atau koperasi.
14.	<p><b>Pasal 96</b></p> <p><i>Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan</i></p>	Pasal ini bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 pertimbangan poin [3.18]:  <i>Menimbang bahwa Mahkamah perlu mempertimbangkan lebih dahulu keberadaan</i>

No.	Ketentuan Pasal UU Desa	Keterangan
	<i>ditetapkan menjadi Desa Adat.</i>	<p><i>suku Yawa Onat sebagai salah satu suku asli yang ada di Provinsi Papua. Merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007 bertanggal 18 Juni 2008 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-VI/2008 bertanggal 19 Juni 2008 yang menyatakan bahwa kesatuan masyarakat hukum adat dikatakan secara de facto hidup atau actual existence, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun fungsional, setidaknya harus memenuhi unsur:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>a. adanya masyarakat yang memiliki perasaan kelompok atau in group feeling;</i></li> <li><i>b. adanya pranata pemerintahan adat;</i></li> <li><i>c. adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat;</i></li> <li><i>d. adanya perangkat norma hukum adat;</i></li> <li><i>e. adanya wilayah tertentu, khususnya masyarakat hukum adat yang teritorial</i></li> </ul>
15.	<p><b>Pasal 116 ayat (2), (3) dan (4)</b></p> <p><i>(1) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menetapkan Peraturan Daerah tentang penetapan Desa dan Desa Adat di wilayahnya.</i></p> <p><i>(2) Penetapan Desa dan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.</i></p> <p><i>(3) Paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini berlaku, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bersama Pemerintah Desa melakukan inventarisasi Aset Desa.</i></p>	<p>Dari 34 provinsi di Indonesia, baru 2 provinsi yang mengeluarkan Perda mengenai Desa Adat yaitu Sumatera Barat dan Bali. Namun demikian, Perda Desa Adat di Bali tidak sesuai dengan UU Desa karena memberikan pilihan 2 jenis bentuk desa (Desa administrasi dan Desa Adat) sekaligus dalam 1 wilayah.</p> <p>Selain itu, penetapan desa adat paling lama satu tahun tidak implementatif karena pemenuhan syarat penetapan desa adat sulit dipenuhi.</p> <p>Dengan tidak adanya desa adat sebagaimana UU Desa, maka inventarisasi aset desa adat tidak dapat dilaksanakan.</p>

## 2. Aspek Struktur Hukum/Kelembagaan

- a. Adanya dualisme kementerian yang menangani desa berimplikasi pada tumpang tindih kewenangan terkait desa dan memicu timbulnya duplikasi program pembangunan desa. Sehingga menyebabkan program yang dilaksanakan tidak tepat sasaran yang mengakibatkan tidak terlihat *output* yang dihasilkan.
- b. Masih terbatasnya kemampuan/kapasitas pemerintah desa dalam hal perencanaan pembangunan desa dan pengelolaan keuangan desa baik dari tahapan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, maupun pertanggungjawaban.

- c. Minimnya kapasitas SDM BPD dalam memahami tugas dan fungsinya dan belum optimalnya peran BPD dalam menjalankan fungsi pengawasan.
- d. Kurangnya pembinaan terhadap aparatur pemerintah desa terutama dalam hal perencanaan pembangunan dan pengelolaan keuangan desa dan lemahnya pengawasan yang kemudian berimplikasi pada timbulnya potensi-potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah desa.

### **3. Aspek Keuangan Desa/Pendanaan**

- a. Kepala desa, perangkat desa, dan pengurus BUM Desa kurang memiliki kompetensi dan pemahaman yang optimal terkait regulasi dan teknis dalam hal keuangan desa serta pengelolaan BUM Desa.
- b. Pendapatan asli desa masih rendah karena desa masih bergantung pada DD, ADD, dan bagi hasil PDRD kabupaten/kota.
- c. Penganggaran DD membutuhkan akurasi dan keterpaduan data terkait dengan desa, seperti data dari IDM, data jumlah penduduk, data angka kemiskinan, data luas wilayah, dan data Indeks Kesulitan Geografis yang diolah oleh berbagai kementerian dan lembaga.
- d. Terdapat pemerintah kabupaten/kota yang belum menerapkan kewajiban untuk menganggarkan 10% (sepuluh persen) APBD kabupaten/kota sebagai ADD.
- e. Dalam hal pengelolaan DD, perencanaan pembangunan desa tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kekhasan daerah sehingga berpotensi tidak tercapainya sasaran dan tujuan pembangunan desa.
- f. Belum adanya regulasi penetapan standar akuntansi pemerintahan desa dan belum adanya regulasi penyelenggaraan dan pembinaan aparatur desa yang lengkap dan mutakhir
- g. Status BUM Desa bukan sebagai badan hukum memberikan implikasi terhadap subjek yang melakukan perbuatan hukum, harta kekayaan, dan pertanggungjawaban meskipun UU Desa membuka ruang agar BUM Desa mengikuti badan hukum yang telah ditetapkan. BUM Desa tidak hanya berorientasi pada keuntungan sehingga penetapan tarif pajak penghasilan tidak dapat disamakan dengan perusahaan yang profit-oriented semata.

### **4. Aspek Sarana dan Prasarana**

- a. Terdapat aset desa yang belum tercatat dalam laporan aset dan/atau daftar inventarisasi aset
- b. Kualitas SID dan manajemen informasi data yang dikelola oleh Pemerintah Desa belum optimal

- c. Instrumen keberhasilan desa belum dapat digunakan sebagai dasar perencanaan kebijakan pembangunan desa secara akurat dikarenakan adanya perbedaan indeks.
- d. Masih minimnya tenaga pendamping profesional dan tenaga pendamping yang ada belum sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan.

## 5. Aspek Budaya Hukum

Masyarakat dalam UU Desa memiliki peran yang sangat besar karena sebagai subjek pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa sangat dibutuhkan karena akan menentukan keberhasilan program kinerja dan organisasi. Namun dalam pelaksanaannya, kesadaran masyarakat desa untuk ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa masih belum optimal. Nilai dan budaya gotong royong juga telah memudar di kehidupan masyarakat desa. Selain itu kurangnya minat masyarakat untuk berpartisipasi dalam pencalonan diri sebagai kepala desa juga menjadi pemicu adanya pilkades tunggal. Masyarakat juga belum optimal dalam menggunakan haknya untuk mendapatkan informasi dan ikut mengawal perencanaan pembangunan desa. Hal ini yang kemudian menjadi salah satu faktor penyebab terhambatnya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa.

## B. REKOMENDASI

1. Dalam **aspek Substansi Hukum**, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI memberikan rekomendasi sebagai berikut:
  - a. Mengubah ketentuan UU Desa:
    - Pasal 1 angka 1;
    - Pasal 1 angka 16;
    - Pasal 6 ayat (1);
    - Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3);
    - Pasal 19 huruf c dan d;
    - Pasal 31 ayat (3);
    - Pasal 33 huruf d;
    - Pasal 33 huruf g;
    - Pasal 39;
    - Pasal 50 ayat (1) huruf c;
    - Pasal 83 ayat (1);
    - Pasal 86 ayat (2);
    - Pasal 87 ayat (1) ;
    - Pasal 96;
    - Pasal 116 ayat (2), (3), dan (4);
    - Penjelasan Umum;

- Penjelasan Pasal 6.
  - b. Melakukan sinkronisasi pengaturan UU Desa dengan UU Pemda.
2. Dalam aspek **Struktur Hukum/Kelembagaan**, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI memberikan rekomendasi sebagai berikut:
- a. Perlu adanya perpres baru yang mengatur secara tegas bahwa hanya ada 1 (satu) menteri yang menangani desa agar sejalan dengan amanat UU Desa.
  - b. Perlunya peningkatan kapasitas pemerintah desa melalui pembinaan yang dilakukan secara konsisten dan berkesinambungan.
  - c. Perlunya peningkatan kapasitas SDM BPD melalui pembinaan dan pentingnya penguatan peran dan fungsi BPD khususnya terkait pengawasan kinerja kepala desa.
  - d. Dibutuhkan komitmen yang kuat dari pemerintah dan pemerintah daerah dalam hal pembinaan dan pengawasan serta didukung dengan mengoptimalkan peran BPD dan masyarakat dalam hal pengawasan agar penyelenggaraan pemerintahan desa dapat berjalan secara efektif.
3. Dalam aspek **Keuangan Desa**, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI memberikan rekomendasi sebagai berikut:
- a. Perlunya kompetensi dan kreativitas dari pemerintah desa untuk memaksimalkan potensi desa untuk menambah pendapatan asli desa.
  - b. Perlunya penguatan koordinasi dan sinergitas dari berbagai instansi dalam pengumpulan data desa sehingga menjadi sebuah big data yang terintegrasi agar penganggaran DD tepat sasaran.
  - c. Perlunya reformulasi kewajiban pemerintah kabupaten/kota untuk menganggarkan ADD sebesar minimal 10% (sepuluh persen) dengan memperhitungkan proporsi jumlah desa dan kelurahan dalam kabupaten/kota.
  - d. Perlunya kebijakan yang lebih memberikan keleluasaan bagi desa dalam menentukan prioritas penggunaan DD dengan tetap dalam rambu-rambu sinkronisasi dengan perencanaan daerah dan nasional.
  - e. Perlu adanya regulasi terkait standar akuntansi pemerintahan desa.
  - f. Perlu adanya penegasan mengenai status hukum BUM Desa dalam UU Desa dan penyesuaian tarif pajak penghasilan bagi BUM Desa berdasarkan karakteristik BUM Desa yang tidak profit oriented semata.
  - g. Perlunya peran pemerintah dan pemerintah daerah untuk melakukan pembinaan terhadap aparatur pemerintah desa khususnya dalam pengelolaan keuangan desa dan BUM Desa.

4. Dalam aspek **Sarana dan Prasarana**, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI memberikan rekomendasi sebagai berikut:
  - a. Perlunya pembinaan aparatur pemerintah desa secara berkala oleh pemerintah kabupaten/kota dalam hal pelaporan pencatatan aset dan pengelolaan informasi desa melalui SID.
  - b. Peningkatan kompetensi dan penambahan jumlah tenaga pendamping.
  - c. Diperlukan adanya standarisasi indikator keberhasilan desa agar memperoleh data yang sama/valid.
  
5. Dalam aspek **Budaya Hukum**, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI memberikan rekomendasi yaitu Pemerintah Desa harus berperan untuk mendorong pelibatan masyarakat secara aktif dan luas mulai saat perencanaan pembangunan desa sampai dengan pelaksanaan sehingga terdapat kejelasan rencana kegiatan pembangunan dan sumber pembiayaannya.