

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam rangka mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan mempertimbangkan bahwa Desa memiliki hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat maka diundangkanlah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Berdasarkan Pasal 1 UU tersebut, desa didefinisikan sebagai 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.¹

Disahkannya UU Desa membawa harapan bahwa kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa dapat diakomodir dengan lebih baik melalui pemberian kesempatan yang lebih besar bagi desa untuk mengurus tata pemerintahannya. Selain itu, pemerataan pembangunan juga diharapkan dapat terlaksana dengan merata karena desa bisa lebih fokus untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa melalui pembangunan infrastruktur dan pemberdayaan masyarakat.² Implikasinya adalah dana dari pemerintah pusat akan semakin besar yang ditujukan untuk mengelola desa. Oleh sebab itu, dalam mengelola keuangan desa harus dilakukan dengan transparan dan akuntabel agar dampak kebijakan tepat sasaran dan dirasakan oleh masyarakat desa.

Perubahan ini secara tidak langsung akan turut berpengaruh terhadap manajemen kebijakan fiskal. Pergeseran penggunaan dana yang lebih besar untuk desa, pada dasarnya akan berdampak pada peningkatan peranan pemerintah desa

¹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

² A. Saibani, *Pedoman Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Bee Media Pustaka, 2015), h. 58.

dalam melaksanakan fungsi pemerintahan secara umum, terutama yang berkaitan dengan fungsi alokasi. Di sinilah hak otonomi dan desentralisasi dijalankan bagi pemerintah desa untuk meningkatkan efektivitas pencapaian kesejahteraan masyarakat dan pemerataan pembangunan.³

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa selanjutnya diperkuat dengan hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN. Selain itu, PP Nomor 43 tahun 2014 juga didukung oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa sebagai penyempurna dari Permendagri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.

Keuangan desa adalah hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya sebagai bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa tersebut. Keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa termasuk dalam pengelolaan keuangan desa. Keuangan desa berasal dari pendapatan asli desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Desa memiliki kewenangan untuk mengatur wilayahnya melalui pemerintahan desa berupa kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah desa tersebut. Pemerintah desa berkewajiban mengelola keuangan desa secara terbuka atau transparan, akuntabel atau dapat dipertanggungjawabkan secara legal, partisipatif yang senantiasa melibatkan masyarakat dalam penyusunan anggaran keuangan desa, serta dilakukan dengan tertib dan disiplin atau terperinci agar dalam penganggaran keuangan desa tidak terjadi kesalahan. Pengelolaan keuangan desa ini dilakukan dalam metode satu tahun penganggaran yaitu terhitung dari 1 Januari

³ H.A.W. Wijaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Depok:Rajawali Press, 2019), h. 42.

sampai dengan 31 Desember.⁴ Keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa termasuk dalam pengelolaan keuangan desa.

Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik, hal ini tertuang di dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Sesuai dengan bentuk negara kesatuan, maka pemerintahan yang berdaulat baik ke dalam maupun ke luar hanya ada satu, yaitu pemerintah pusat yang berkedudukan di ibukota Jakarta. Pemerintah pusat dalam menjalankan pemerintahannya di daerah melimpahkan wewenang kepada daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya berdasarkan asas desentralisasi atau otonomi, dan menugaskan kepada daerah untuk membantu pelaksanaan urusan pusat berdasarkan asas pembantuan.⁵

Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 telah mengamanatkan kepada Presiden Republik Indonesia untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, yang sebelumnya didasarkan atas catatan kritis perjalanan otonomi daerah selama diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.⁶

Ni'matul Huda menyatakan bahwa yang dimaksud dengan otonomi secara luas yaitu keleluasaan daerah untuk menyelesaikan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan. Akan tetapi, terdapat pengecualian kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan diterapkan melalui Peraturan Pemerintah. Tidak hanya dalam pemerintahan, kewenangan otonomi juga mencakup kewenangan yang bulat dan utuh dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, serta evaluasi.⁷

⁴ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta:Erlangga, 2011), h. 82.

⁵ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung:Pustaka Setia, 2015), h. 9.

⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang:Setara Press, 2015), h. 171.

⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, h. 171.

Otonomi daerah merupakan harapan baru yang datang bagi pemerintah dan masyarakat desa untuk pembangunan desa sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Bagi sebagian besar aparat pemerintah desa, otonomi adalah suatu peluang baru yang dapat membuka ruang kreativitas bagi para aparatur desa dalam mengelola desa, misalnya semua hal yang akan dilakukan oleh pemerintah desa harus melalui jalan persetujuan kecamatan, namun hal itu tidak berlaku lagi. Pemberian otonomi seluas-luasnya ini diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Pemerintahan desa pada dasarnya memiliki hak otonomi sesuai dengan hukum adat yang mengatur di masing-masing wilayahnya. Hak otonomi tersebut berkaitan dengan hak untuk mengatur dan menentukan susunan pemerintahan, mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, serta memiliki asset kekayaan desa yang diolah dengan tujuan untuk mengembangkan desa. Undang-Undang Desa telah menetapkan bahwa 10% (sepuluh persen) dari dana APBN akan dialokasikan sebagai dana desa. Oleh sebab itu, butuh perencanaan yang matang untuk mengelola dana desa ini sehingga berdampak signifikan terhadap pembangunan desa dan kesejahteraan masyarakat.⁸

Berdasarkan PP Nomor 60 Tahun 2014, dana desa yang bersumber dari APBN digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Anggaran tersebut dihitung berdasarkan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka pemerataan pembangunan desa melalui peningkatan pelayanan publik di desa, memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa, serta memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

⁸Rio Armando Takaliuang, *Pemanfaatan Alokasi Dana Desa Dalam Pembangunan Desa*, (Mando: Jurnal Otonomia Utama, 2011), Vol. 4, h. 2.

Struktur dan alur pengelolaan keuangan desa telah semakin diperjelas dengan adanya klasifikasi APBDesa yang telah diperbarui. Adanya Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 menjadi pedoman dalam menentukan prioritas penggunaan dana desa. Penetapan prioritas penggunaan dana desa tersebut dipimpin oleh Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi yang berkoordinasi dengan Kepala Bappenas dan pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian. Pedoman umum kegiatan yang didanai dari dana desa dibuat oleh pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian dengan mengacu pada prioritas penggunaan dana desa. Sedangkan pedoman secara teknis dibuat oleh kepala daerah, yaitu bupati atau walikota berdasarkan pada pedoman umum kegiatan.⁹

Dalam penelitian ini, penulis memilih Desa Surusunda Kecamatan Karangpucung Kabupaten Cilacap untuk diteliti karena desa ini memiliki potensi alam yang cukup besar untuk menunjang kesejahteraan masyarakat. Jumlah penduduk Desa Surusunda tidak terlalu padat dengan luas pemukiman yang cukup luas sehingga memerlukan pembangunan desa baik dari segi ekonomi, infrastruktur, maupun sosial-budaya untuk menuntaskan kesenjangan yang ada di masyarakat.

Pada tahun anggaran 2021, total APBDesa yang diperoleh Desa Surusunda adalah sebesar Rp 1.823.297.500. Pendapatan Desa Surusunda bersumber dari Pendapatan Asli Desa (PAD) sebesar Rp 104.500.000, Alokasi Dana Desa yang bersumber dari APBD sebesar Rp 568.183.000, Dana Desa dari APBN sebesar Rp 870.550.000, Bagi Hasil Pajak sebesar Rp 47.712.000, Bantuan Keuangan Provinsi sebesar Rp 35.000.000, Bantuan Keuangan Kabupaten sebesar Rp 151.500.000, Pendapatan lain-lain sebesar Rp 33.210.000, dan penerimaan SiLPA sebesar Rp 12.642.500. Anggaran Belanja Desa Surusunda dialokasikan untuk Penyelenggaraan Pemerintahan sebesar Rp 626.127.500, pembangunan desa sebesar Rp 1.092.570.000, pembinaan kemasyarakatan Rp 76.065.000,

⁹ Lisno Setiawan, *Dana Desa: Dari Hulu Sampai Hilir*, (<https://www.kemenkeu.go.id/dana-desa>: diakses pada 23 Juli 2022).

pemberdayaan masyarakat sebesar Rp 17.440.000, dan pengeluaran tak terduga sebesar Rp 11.095.000.¹⁰

Desa Surusunda yang merupakan salah satu desa dalam wilayah pemerintahan Kabupaten Cilacap, dalam pengelolaan keuangan berpedoman pada Perda Kabupaten Cilacap Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah. Pasal 29 Perda tersebut menyebutkan bahwa dana desa merupakan pendapatan transfer yang dialokasikan oleh Pemerintah Pusat untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan masyarakat Desa berdasarkan kewenangan dan kebutuhan Desa sesuai dengan ketentuan undang-undang mengenai Desa.

Dana Desa yang diperoleh desa Surusunda menjadi pendapatan terbesar APBDesa 2021, yaitu Rp 870.550.000. Besarnya nominal Dana Desa ini seharusnya dapat dimanfaatkan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat baik dalam hal pembangunan maupun pemberdayaan masyarakat desa secara seimbang dan merata. Akan tetapi, pemanfaatan Dana Desa mengalami ketimpangan, di mana penggunaan dana desa untuk pemberdayaan masyarakat hanya Rp 17.440.000 dari keseluruhan.

Pemerintah desa menjadi pelaksana penguasa yang mengawal pelaksanaan APBDesa dan memiliki tanggung jawab untuk menggunakannya demi kepentingan rakyat. Kajian Islam yang membahas pengelolaan keuangan negara terdapat dalam *siyasah maliyah*. Berdasarkan kajian *siyasah maliyah*, pengelolaan keuangan publik harus diorientasikan pada kemaslahatan rakyat. Terdapat tiga faktor yang berhubungan dalam *siyasah maliyah*, yaitu rakyat, harta, dan pemerintah atau penguasa. Oleh karena itu, agar kemaslahatan rakyat dapat tercapai maka diperlukan hubungan yang baik antara masyarakat dan pemerintah desa dalam proses pengelolaan keuangan desa.

¹⁰ Lampiran Peraturan Desa Surusunda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Tahun Anggaran 2021.

Dalam menyelenggarakan pemerintahannya, pemerintahan desa memerlukan dukungan berupa perilaku penyelenggara pemerintah desa yang bersih dan berpihak pada kepentingan rakyat agar mendapatkan keberhasilan dalam penerapan otonomi.¹¹ Penyelenggaraan pemerintahan desa saat ini diharapkan dapat lebih akuntabel yang didukung dengan sistem pengawasan dan keseimbangan antara pemerintah desa dan lembaga desa. Hal tersebut mengingat karena kedudukan, kewenangan, dan keuangan desa yang semakin kuat.

Kendati demikian, peran dan tanggung jawab yang diemban oleh pemerintah desa tentunya harus diimbangi dengan sumber daya yang memadai. Besarnya dana yang harus dikelola oleh pemerintah desa sebagai pelaksana pemerintahan yang ada memberi risiko yang cukup tinggi dalam pengelolaannya. Mengingat bahwa pengelolaan keuangan desa merupakan salah satu bentuk kewenangan yang diberikan kepada pemerintah desa untuk mendukung tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pengalokasian dana desa yang telah diberikan pemerintah agar sesuai dengan tujuan memerlukan adanya penerapan fungsi-fungsi manajemen pada setiap proses pengelolaan.

Besarnya dana tersebut berpotensi menjadi lahan korupsi basah jika tidak ada pemberdayaan dan pengawasan terhadap aparatur desa yang mengelola keuangan. Pengelolaan Dana Desa di Desa Surusunda pada tahun anggaran 2021 masih terdapat beberapa permasalahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga tahap pengawasan. Hal ini diindikasikan karena adanya perbedaan pendapat antara kebutuhan masyarakat dengan perencanaan yang disusun oleh Pemerintah Desa. Apabila ketidaksesuaian ini terus berlanjut, maka kesejahteraan masyarakat yang mayoritas sebagai petani dan buruh tani menjadi sulit untuk ditingkatkan.

Besarnya dana desa yang diperoleh Pemerintah Desa sudah sepatutnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, termasuk dalam menopang bidang pertanian. Akan tetapi, dalam waktu tertentu kerap terjadi penyelewengan aset oleh

¹¹ Moh. Fadli, Jazim Hamidi, dan Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif*, (Malang:UB Press, 2011), h. 177.

pihak-pihak yang seharusnya dipercaya oleh daerah setempat untuk membangun desa. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengetahui pemanfaatan dana desa dan implikasinya terhadap kesejahteraan masyarakat Desa Surusunda berdasarkan Perda Kabupaten Cilacap Nomor 8 Tahun 2018 serta tinjauannya dalam kajian *siyasah maliyah*.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, **Tinjauan *Siyasah Maliyah* tentang Pemanfaatan Dana Desa Berdasarkan Perda Kabupaten Cilacap Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Desa.**

B. Rumusan Masalah

Pengelolaan keuangan desa merupakan bagian terkecil dari pengelolaan keuangan negara. Hal ini karena Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) bersumber dari APBN, salah satunya adalah Dana Desa. Oleh karena itu, pemanfaatan Dana Desa harus dilaksanakan seefektif mungkin sehingga tercapai kesejahteraan masyarakat desa. Akan tetapi, pada kenyataannya dilihat dari data pelaporan APB Desa pemanfaatan dana desa mengalami ketimpangan sehingga tidak berjalan efektif.

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, penulis merumuskan masalah-masalah sebagai berikut.

1. Bagaimana pemanfaatan dana desa di Desa Surusunda berdasarkan Perda Kabupaten Cilacap Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah?
2. Bagaimana implikasi pemanfaatan dana desa terhadap kesejahteraan masyarakat di Desa Surusunda?
3. Bagaimana tinjauan *siyasah maliyah* tentang pemanfaatan dana desa berdasarkan Perda Kabupaten Cilacap Nomor 8 Tahun 2018 terhadap kesejahteraan masyarakat Desa Surusunda?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui pemanfaatan dana desa di Desa Surusunda berdasarkan Perda Kabupaten Cilacap Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.
2. Untuk mengetahui implikasi pemanfaatan dana desa terhadap kesejahteraan masyarakat di Desa Surusunda.
3. Untuk mengetahui tinjauan *siyasah maliyah* tentang pemanfaatan dana desa berdasarkan Perda Kabupaten Cilacap Nomor 8 Tahun 2018 terhadap kesejahteraan masyarakat Desa Surusunda.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan ini diharapkan dapat bermanfaat baik bagi penulis sendiri maupun bagi para pembaca sekalian atau bagi pihak-pihak lain yang berkepentingan.

a. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi perkembangan ilmu hukum tata negara umumnya, khususnya dalam pembahasan mengenai pemanfaatan dana desa berdasarkan Perda Kabupaten Cilacap Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah terutama di Desa Surusunda.

b. Kegunaan Praktis

Penelitian ini memfokuskan pada pemanfaatan dana desa sebagai objek penelitian, sehingga diharapkan para pembuat kebijakan dalam pemerintah desa dan pihak-pihak lain yang berkepentingan dapat menggunakan hasil penelitian ini sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

E. Kerangka Berpikir

Negara Indonesia merupakan Negara kesatuan yang berbentuk Republik¹². Dalam prinsip negara kesatuan, sistem pemerintahan terdiri atas satuan Pemerintahan Nasional (*Pemerintah Pusat*) dan satuan pemerintahan Subnasional (*Pemerintah Daerah*).¹³ Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁴

Bentuk dan susunan pemerintah daerah merupakan penyelenggara pemerintahan di daerah dalam rangka pembangunan daerah. Keberhasilan dari pembangunan daerah tergantung pada pelaksanaan desentralisasi.¹⁵ Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom berdasarkan Asas Otonomi yang merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain tidak dapat ditemukan rumusnya secara jelas dalam UUD NRI Tahun 1945. Istilah yang disebutkan dalam UUD 1945 adalah kesatuan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya, sebagaimana tertulis dalam Pasal 18B ayat (2). Penjelasan Umum UU Desa menentukan bahwa pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa, susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang. Hal ini

¹² Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945.

¹³ HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, (Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2005), h. 38.

¹⁴ BAB I Pasal 1 Ayat (2) UU No 23 Tahun 2014.

¹⁵ S. Sumarsono dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, (Jakarta:Gramedia Pustaka Utama, 2001), h. 153.

berarti bahwa pengaturan tentang Desa diintegrasikan ke dalam susunan pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia.¹⁶

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 telah menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan 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.¹⁷

Desa yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat tentunya memiliki fungsi yang sama dengan negara. Beni Ahmad Seabani dan Haqiq menyebutkan ada empat fungsi negara, yaitu pertahanan dan keamanan, keadilan, pengaturan, kesejahteraan, dan kemakmuran.¹⁸

Otonomi daerah merupakan harapan baru yang datang bagi pemerintah dan masyarakat desa untuk pembangunan desa sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Bagi sebagian besar aparat pemerintah desa, otonomi adalah suatu peluang baru yang dapat membuka ruang kreativitas bagi para aparatur desa dalam mengelola desa, misalnya semua hal yang akan dilakukan oleh pemerintah desa harus melalui jalan persetujuan kecamatan, namun hal itu tidak berlaku lagi. Pemberian otonomi seluas-luasnya ini diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Pemerintah desa berkewajiban merancang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) setiap satu tahun masa kerja. Kebijakan-kebijakan yang telah disetujui oleh pemerintahan desa dijabarkan dalam berbagai program dan kegiatan yang telah ditentukan anggarannya melalui APBDesa. Pengeluaran belanja dari setiap kebijakan tersebut dibebankan pada APBDesa dengan disertai bukti yang

¹⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press, 2015), h. 210.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹⁸ Beni Ahmad Saebani dan Javid Zia Rahman Haqiq, *Ilmu Negara dan Teori Negara*, (Bandung: Pustaka Setia, 2016), h. 44.

lengkap dan sah. Bukti tersebut harus mendapat pengesahan oleh sekretaris desa atas kebenaran material yang timbul dari penggunaan bukti yang dimaksud. Pengeluaran kas desa dapat dilakukan ketika Rancangan Peraturan Desa yang dibuat oleh pemeritahan desa ditetapkan menjadi Peraturan Desa.¹⁹

Dalam rangka melaksanakan fungsi kesejahteraan dan kemakmuran, negara sebagai institusi tertinggi dalam masyarakat memiliki sumber-sumber pendapatan yang diambil dari rakyat sekaligus didistribusikan kembali kepada rakyatnya. Sumber-sumber pendapatan negara ini dalam Islam ditujukan untuk kemaslahatan rakyat.²⁰

Dalam mewujudkan kemaslahatan rakyat, maka dalam pelaksanaannya harus memperhatikan keefektivitasan dari setiap kebijakan yang diberlakukan. Menurut teori efektifitas hukum, efektivitas mengandung arti keefektivan, keadaan berpengaruh, keberhasilan atau kemujaraban/kemanjuran. Membicarakan efektivitas hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variabel, yaitu karakteristik/dimensi dari sasaran yang dipergunakan.²¹

Hans Kelsen menyebutkan bahwa terdapat dua syarat yang harus terpenuhi agar suatu kaidah hukum dapat dijalankan dengan efektif, yaitu (1) kaidah hukum tersebut harus dapat diterapkan dan (2) kaidah hukum tersebut harus dapat diterima oleh masyarakat.²²

Soekanto menjelaskan bahwa derajat efektifitas hukum ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya sehingga dikenal asumsi bahwa taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator keberfungsian suatu sistem hukum. Berfungsinya hukum merupakan tanda hukum

¹⁹ Hanif Nurcolis, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta:Erlangga, 2011), h. 86.

²⁰ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah: Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta:Erlangga), h. 326.

²¹ Wawan Muhwan Hariri, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung:Pustaka Setia, 2012), h. 211.

²² Munir Fuady, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum*, (Jakarta:Kencana Prenadamedia Group, 2013), h. 117.

tersebut mencapai apa yang menjadi tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hukum.²³

Ketika menilai sejauh mana efektifitas suatu hukum, maka perlu diukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak. Suatu huku dapat dikatakan efektif jika aturan hukum tersebut ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya.²⁴

Dalam ketatanegaraan Islam, pengaturan mengenai negara dibahas dalam *fiqh siyasah*, yaitu ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernapaskan ajaran Islam, guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudaratatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dijalannya.²⁵

Bidang kajian *fiqh siyasah* yang membahas mengenai aktivitas perekonomian negara yaitu *siyasah maliyah*. *Siyasah maliyah* memiliki akar yang sama dengan induknya, yaitu al-Quran dan al-Hadits yang diposisikan sebagai sumber doktrin yang diyakini kebenarannya. Landasan kebijakan pembangunan ekonomi berdasarkan *siyasah maliyah* ada tiga, yaitu sebagai berikut.

- 1) Tauhid (*tahuidullah*), prinsip tauhid membentuk sebuah konsepsi universal bahwa sumber kehidupan bukan milik perseorangan, melainkan milik publik (*milikullah*) dan harus dapat diakses oleh semua orang (*open access*).
- 2) Keadilan (*'adalah*), pengelolaan sumber-sumber ekonomi harus dilakukan secara merata untuk semua orang.

²³ Barda Nawawi Arif, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung:Citra Aditya, 2013), h. 67.

²⁴ Salim H.S. dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis Dan Disertasi*, (Jakarta:Rajawali Press, 2013), h. 375.

²⁵ Ija Suntana, *Politik Ekonomi Islam*, (Bandung:Pustaka Setia, 2010), h. 11.

- 3) Keberlanjutan (*istimrariyyah*), pendayagunaan sumber-sumber ekonomi dilakukan dengan menjaga kelestarian fungsi sumbernya secara berkelanjutan.²⁶

Segala sumber daya yang ada di bumi ini merupakan sebuah amanat yang harus dijaga dan disampaikan dengan adil. Adapun dalil yang sesuai dengan pemimpin yang harus menyampaikan amanat dengan berlaku adil tercantum dalam al-Quran surat an-Nisa ayat 58 sebagai berikut.

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ۝ ﴾

Artinya: “*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.*”²⁷

Ayat al-Quran di atas menyebutkan bahwa kita harus berlaku adil dan menyampaikan amanat sesuai dengan kebutuhannya. Seorang pemimpin dalam menetapkan suatu kebijakan harus melihat kebutuhan masyarakatnya sehingga keputusan tersebut dapat terlaksana dengan baik. Hal ini senada dengan hadits Rasulullah SAW sebagai berikut.

سمع انس بن مالك يقول ان رسول الله صلي الله عليه وسلم قال : ايمان لمن لا امانته ولا

دين لمن لا عهده

Artinya: “*Mendengar Anas bin Malik, berkata: Sesungguhnya Rasulullah SAW bersabda: tidak beriman orang tidak menjaga amanah yang dibebankan padanya. Dan tidak beragama orang yang tidak bisa menepati janjinya.*” (HR. Ahmad).

²⁶ Ija Suntana, *Politik Ekonomi Islam*, h. 16-17.

²⁷ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Quran dan terjemahnya*, (Bandung: Syaamil Cipta Media, 2004), h. 103.

Ayat al-Quran dan hadits di atas juga diperkuat oleh kaidah *fiqh siyasah* sebagai berikut.

تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُوطٌ بِمَصْلَحَةِ

Artinya: “Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan”²⁸

Teori kemaslahatan (*mashlahah*), teori ini pada mulanya dirintis oleh Malik bin Anas dan dikembangkan secara lebih lengkap oleh Abu Hamid Al-Ghazali, dan titik tekan teori masalah adalah menyangkut illat hukum, dengan tesis utama illat hukumnya haruslah mewujudkan kemaslahatan. Berdasarkan hasil telaah para ahli hukum Islam, masalah terbagi dalam tiga jenis yaitu *mashlahat dharuriyat*, *hajiyat*, dan *tahsiniyat*.

Maslahat *dharuriyat* adalah kebutuhan primer manusia yang mesti dijadikan sebagai landasan utama dalam merumuskan dan menerapkan sebuah hukum, serta membangun sebuah kebijakan oleh pemerintah. Dalam merumuskan hukum untuk suatu objek, seorang ahli hukum mesti memerhatikan tertib skala prioritas masalah, bahwa kebutuhan yang sifatnya primer (*dharuriyat*) tidak bisa dikesampingkan karena mengejar kebutuhan yang sekunder. Demi terjaganya *mashlahat dharuriyat*, sebuah tindakan yang menimbulkan mudarat dapat dilakukan, bila mudarat yang lebih besar dapat dihindari²⁹. Pada konsep kemaslahatan umum, mencakup kepentingan orang banyak, seperti penjagaan terhadap fasilitas-fasilitas umum dari kebakaran dan perusakan. Secara esensial, prinsip-prinsip metodologis masalah adalah sebagai berikut³⁰.

²⁸ A.Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah yang Praktis*, (Jakarta:Prenadamedia Grup, 2006), h. 147.

²⁹ A.Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah yang Praktis*, h 206.

³⁰A.Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah yang Praktis*, h 58.

1. Hukum dirumuskan untuk mewujudkan dan memelihara kemaslahatan manusia serta menolak kemudharatan.
2. Setiap penetapan hukum harus bermuara, pada maslahat sehingga pada saat ada maslahat disana terdapat syariat.
3. Kemaslahatan umum didahulukan dari pada kemaslahatan perseorangan.
4. Maslahat dirumuskan secara bersama oleh rakyat dan pemerintahan melalui musyawarah para ahli untuk menentukan untuk menentukan maslahat umum dan maslahat individual.

Manfaat merupakan guna atau faedah, disini menggambarkan manfaat dari nilai suatu kebijakan, rahmat merupakan belaskasih, kerahiman, karunia Allah ataupun berkah dari Allah, sedangkan hikmah lebih menggambarkan mengenai suatu kebijakan dari Allah. Apabila PERDA yang dibuat telah sesuai dengan konsep-konsep tersebut, maka pada akhirnya tinggal pengimplementasian dari PERDA atau peraturan tersebut

F. Penelitian Terdahulu

Penelitian mengenai keuangan desa sudah beberapa kali dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Hal ini karena pentingnya pengelolaan keuangan desa bagi pembangunan dan pengembangan desa itu sendiri. Besarnya nominal anggaran desa membuat Pemerintah Desa lebih leluasa dalam menyusun anggaran program yang akan dilaksanakan di desa tersebut. Dalam hal ini, masyarakat juga dituntut untuk dapat lebih aktif dalam mengawal anggaran desa mulai dari proses perencanaan anggaran hingga pada pelaporan dan pertanggungjawaban. Oleh karena itu, penulis memilih beberapa penelitian yang memiliki kesamaan topik untuk dijadikan sebagai tinjauan pustaka, yaitu sebagai berikut.

1. Rani Eka Diansari (2015), jurnal ilmiah dengan judul *Analisa Implementasi Alokasi Dana Desa (ADD) Kasus Seluruh Desa di Kecamatan Kledung Kabupaten Temanggung Tahun 2013*. Penelitian ini bertujuan untuk

mengetahui akuntabilitas sistem pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) pada Desa yang ada di Kecamatan Kledung Kabupaten Temanggung. Penelitian ini menggunakan metode studi kasus pada objek yang diteliti dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat beberapa faktor yang menjadi penghambat pengelolaan program ADD, di antaranya terbatasnya kemampuan pemerintah desa dalam pelaksanaan ADD, lemahnya kinerja pengelolaan keuangan desa dan lemahnya pengawasan BPD dan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintah desa.

2. Ahmad Subandi (2017), skripsi dengan judul *Implementasi Kebijakan Dana Desa di Desa Neglasari Lkecamatan Jasingan Kabupaten Bogor*. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa dan mengetahui dampak implementasi kebijakan dana desa di Desa Neglasari berdasarkan PermendesPDTT Nomor 5 Tahun 2015 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif analitis. Berdasarkan hasil penelitian, disimpulkan bahwa Desa Neglasari telah menjalankan kebijakan dana desa, tetapi belum sepenuhnya melibatkan masyarakat sehingga berdampak pada rendahnya partisipasi masyarakat, ketidaksiapan SDM desa, serta meningkatnya potensi kecurangan dalam penggunaan dana desa.
3. Septiawan Syafiin Nuha, Henny Juliani, dan Nabiatus Saadah (2017), jurnal ilmiah dengan judul *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan dan Aset Desa Dalam Mewujudkan Pembangunan Desa Pada Desa Punjulharjo Kecamatan Rembang Kabupaten Rembang*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses, kendala, dan solusi dalam implementasi Perda Nomor 11 Tahun 2014 dalam mewujudkan pembangunan desa di Desa Punjulharjo. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan yuridis empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan dan aset desa di Desa Punjulharjo telah berjalan dengan baik, tetapi terdapat kendala dalam beberapa tahap yang disebabkan karena prosedur dan standar akuntansi belum sesuai, kapasitas administrasi dan tata kelola pemerintah desa masih minim, lemahnya

sistem akuntabilitas dan pranata pengawasan, minimnya pengetahuan masyarakat terkait pengelolaan APBDesa, penyusunan laporan keuangan desa yang belum memenuhi standar, serta masih sulitnya beradaptasi dengan teknologi akuntansi yang menyebabkan mekanisme pengelolaan keuangan kurang maksimal. Di antara upaya yang dilakukan Pemerintah Desa Punjulharjo dalam mengatasi kendala tersebut di antaranya meningkatkan mekanisme pada tahap perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban, meningkatkan sistem pengawasan dan penyusunan laporan.

4. Ikbal Hamdani (2018), skripsi dengan judul *Analisis Pengelolaan Keuangan Desa: Studi Kasus Di Desa Sukanagara Kecamatan Cisompet Kabupaten Garut*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pengelolaan keuangan di Desa Sukanagara, Kecamatan Cisompet, Kabupaten Garut. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui metode studi kasus. Berdasarkan hasil penelitian, secara umum seluruh rangkaian dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan di Desa Sukanagara, Kecamatan Cisompet, Kabupaten Garut belum sepenuhnya dilaksanakan berdasarkan asas-asas transparan, akuntabel, partisipatif, dan disiplin anggaran. Hal tersebut dapat dilihat dari sulitnya mencari *database* dan dokumen mengenai pengelolaan keuangan desa.
5. Heru Dwi Hartanto (2018), skripsi dengan judul *Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Keuangan Desa Atas Asas Transparansi Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengalokasian Alokasi Dana Desa Tahun 2018*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kondisi obyektif dari implementasi Perda Kulon Progo Nomor 4 Tahun 2015 atas asas transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pengalokasian alokasi dana desa tahun 2018 di Desa Brosot, Kecamatan Galur, Kabupaten Kulon Progo. Penelitian ini termasuk jenis penelitian empiris dengan menggunakan pendekatan analisis sosiologis. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat hal-hal yang menghambat dan beberapa yang menjadi faktor pendukung dalam proses pengalokasian dana

desa tahun 2018 di Desa Brosot. Solusi yang dapat dilakukan adalah dengan meningkatkan fasilitas dan sosialisasi terkait pembahasan alokasi dana desa secara lebih rinci.

6. Abu Masihad (2018), skripsi dengan judul *Analisis Implementasi Pengelolaan Keuangan Desa Dalam Alokasi Dana Desa (ADD) Desa Marga Ayu Kecamatan Margasari Kabupaten Tegal Tahun 2017*. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengelolaan keuangan desa dalam pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD). Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan analisis deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pengelolaan ADD dari tahap perencanaan, pelaksanaan, penertusahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban secara garis besar telah dilaksanakan sesuai dengan Permendagri Nomor 113 Tahun 2014, meskipun dalam perencanaan, pelaksanaan, dan penertusahaan masih belum sesuai dengan target waktu.
7. Nurul Fatayatin Hadi (2018), jurnal ilmiah dengan judul *Kebijakan Pengelolaan Keuangan Desa Dalam Mewujudkan Desa Mandiri*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kebijakan pengelolaan keuangan desa yang dilakukan di Desa Puten, Kota Batu. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis deskriptif yang berfokus pada kebijakan pengelolaan keuangan desa. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi pengelolaan keuangan desa pasca UU Desa masih jauh dari kebijakan pemerintah pusat dengan realisasi di desa Punten.
8. Suwarno (2019), jurnal ilmiah dengan judul *Pengelolaan Keuangan Desa: Perencanaan Sampai Dengan Pertanggungjawaban Pada Desa Di Kecamatan Cilongok Banyumas*. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mekanisme pengelolaan keuangan desa dari aspek perencanaan, pelaksanaan, penertusahaan, pelaporan sampai dengan pertanggungjawaban keuangan desa sesuai dengan regulasi yang berlaku sehingga dapat diketahui faktor pendukung dan penghambat dalam pengelolaan keuangan desa. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif melalui metode studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum pengelolaan keuangan desa di

Kecamatan Cilongok sudah cukup baik, meskipun masih terdapat kekurangan terutama pada tahap penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban.

9. Wahyu Ernawati dan Natal Kristiono (2020), jurnal ilmiah dengan judul *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 tentang Keuangan Desa di Desa Kedungombo, Kecamatan Buretno, Kabupaten Wonogiri*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses implementasi beserta faktor yang menjadi pendukung dan penghambatnya mengenai Perda Kabupaten Wonogiri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Keuangan Desa di Desa Kedungombo. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui metode deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Perda terlaksana dengan cukup baik yang ditopang dengan faktor pendukung berupa adanya struktur pegawai yang cukup dan kentalnya budaya gotong royong masyarakat, sedangkan yang menjadi penghambat adalah karena kurangnya kualitas SDM pemerintah desa dalam mengelola keuangan termasuk dalam menggali sumber keuangan yang berasal dari pendapatan asli desa.
10. Septu Rozaldo (2021), skripsi dengan judul *Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa Di Desa Simpang Karneo Kecamatan Batin XXIV Kabupaten Batang Hari*. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesesuaian pengelolaan dana desa dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya yang dilaksanakan di Desa Simpang Karneo, Kecamatan Batin XXIV, Kabupaten Batang Hari. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris dengan memfokuskan pada penelitian kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi pengelolaan dana desa di Desa Simpang Karneo belum berjalan dengan maksimal dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketidakberhasilan implementasi pengelolaan dana desa tersebut disebabkan oleh faktor komunikasi kerja yang kurang baik dan faktor sumber daya manusia aparatur desa yang masih kurang baik.

Berbeda dengan penelitian tentang pengelolaan keuangan desa yang telah dilakukan sebelumnya, penelitian mengenai pemanfaatan dana desa di Desa

Surusunda Kecamatan Karangpucung Kabupaten Cilacap belum pernah ada yang meneliti. Berdasarkan pengamatan penulis, kebanyakan penelitian terdahulu membahas tentang pengelolaan keuangan desa secara umum, yaitu mengenai tahapan pelaksanaan serta hambatan yang terjadi dalam mengelola keuangan desa. Sedangkan dalam penelitian ini, penulis membahas pelaksanaan teknis pemanfaatan dana desa di Desa Surusunda Kecamatan Karangpucung Kabupaten Cilacap serta implikasinya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah. Di samping itu, penelitian ini juga membahas tentang tahapan dan kebijakan terkait pemanfaatan harta (dana desa) di Desa Surusunda yang ditinjau dari perspektif *siyasah maliyah*.

