

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pada hakikatnya desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten. Desa berfungsi sebagai ujung tombak di dalam melaksanakan pembangunan disegala bidang baik di bidang Pemerintahan, pembangunan, maupun kemasyarakatan maupun tugas-tugas pembantuan yang merupakan pembangunan integral yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya yang meliputi kehidupan dan penghidupan masyarakat. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut dengan (Undang-Undang Desa), menjadikan desa sebagai satu kesatuan antara pemerintahan desa dan masyarakat desa.<sup>1</sup> Pemerintahan desa yang dikepalai oleh kepala desa dipilih oleh masyarakat desa, sehingga pemerintahan desa bersumber pada masyarakat desa. Undang-Undang Desa disambut sebagai payung hukum untuk desa yang mandiri, sejahtera dan demokratis.<sup>2</sup> Dalam perwujudannya dapat dilihat pemerintah bertindak selaku pembimbing dan pengayom masyarakat, sedangkan masyarakat berperan selaku agen-agen pembangunan desa yang berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan pembangunan desa.

Pembangunan di Indonesia diawali dari pembangunan ditingkat yang paling bawah yaitu Pembangunan Desa. Pembangunan Desa mempunyai peranan yang sangat penting dan

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

<sup>2</sup>Yulianto, "Menteri Desa Mengapresiasi Masukan Ire", <http://www.irevogya.org/id/news/menteri-desa-mengapresiasi-masukan-ire.html>, diakses 13 April 2024.

strategis dalam rangka pembangunan nasional dan pembangunan daerah. Pembangunan yang bisa dilakukan di daerah pedesaan adalah dengan cara memberdayakan serta mengembangkan ekonomi masyarakat. Pembangunan melalui pemberdayaan ekonomi masyarakat menjadi sangat efektif untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, terutama dengan memunculkan potensi ekonomi berbasis masyarakat. Untuk membangun partisipatif masyarakat, potensi ekonomi saat ini menjadi incaran setiap daerah. Dukungan pemerintah terhadap peningkatan ekonomi di masyarakat desa sudah mulai diwujudkan dalam realisasinya, hal ini berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang merupakan desentralisasi birokrasi yang mengalami perubahan yang cukup baik agar kebijakan-kebijakan yang dibuat cepat tersalurkan dan membantu mengurangi masalah-masalah yang ada. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa dalam mengatur kewenangan yang ditugaskan berdasarkan hak asal usul kewenangan dalam konteks lokal berskala desa, dan kewenangan lainnya sesuai ketentuan yang ditugaskan pemerintah.

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, ketentuan umum Pasal 1 Ayat 12 Pemberdayaan masyarakat pada prinsipnya yaitu menerapkan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, teknologi tepat guna dan temuan baru untuk kemajuan ekonomi serta pertanian masyarakat desa. Sejak tahun 2015 telah diberlakukan program dana desa, fokus pencapaian program dana desa adalah bidang pembangunan dan bidang pemberdayaan masyarakat, artinya salah satu strategi pemerintah untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat adalah melalui program dana desa. Pemberdayaan masyarakat yang merupakan implikasi dari strategi pembangunan yang berbasis pada masyarakat (*people centered development*) dalam hal ini apapun pengertian yang diberikan terhadapnya selalu merujuk pada upaya perbaikan mutu hidup manusia, baik secara fisik maupun mental,

ekonomi dan sosial budayanya<sup>3</sup>. Program pemberdayaan masyarakat memiliki maksud dan tujuan yang bermanfaat untuk perbaikan berbagai aspek kehidupan masyarakat, menurut Aprillia,dkk (2012) tujuan pemberdayaan adalah untuk memperbaiki pendidikan yang lebih baik sehingga mampu meningkatkan aksesibilitas yang baik, perbaikan tindakan (*better action*) dilanjutkan perbaikan kelembagaan dan usaha sehingga mampu memperbaiki pendapatan masyarakat serta lingkungan, dengan perbaikan-perbaikan kehidupan dan masyarakat itu sendiri akan jauh lebih baik.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang membahas desa sebagai instrumen relatif baru dikeluarkan oleh pemerintah yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 yang membahas Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 yang menjelaskan Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 yang menjelaskan dana desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dana Desa merupakan bentuk kongkrit pengakuan Negara terhadap hak asal-usul Desa dan kewenangan lokal berskala Desa. Dana Desa diharapkan dapat memberi tambahan energi bagi Desa dalam melakukan pembangunan dan pemberdayaan Desa, menuju Desa yang kuat, maju dan mandiri. Begitu penting dan strategisnya Dana Desa, sehingga wajar apabila Dana Desa mendapat perhatian sangat besar dari publik, karena nilai nominalnya yang relatif besar. Pembangunan desa yang berkelanjutan akan menjadikan sebuah desa berkembang dalam segala aspek terutama dalam membangun dan mengembangkan ekonomi masyarakat. Pemerintah yang selama ini menjalankan sebuah program besar yang diharapkan dapat mensejahterakan masyarakatnya dengan program desa yang menjadi senjata dalam pembangunan desa dan pemberdayaan desa di setiap daerah. Pada dasarnya dana desa tidak hanya terfokus pada pembangunan infrastruktur semata, akan tetapi pemberdayaan

---

<sup>3</sup> Totok Budisantoso Nuritomo, Bank Dan Keuangan Lain, Jakarta, 2019

masyarakat menjadi penting diperhatikan dan dilaksanakan supaya pembangunan dapat merata. Pemberdayaan dapat berupa penerapan modal usaha produktif meliputi usaha masyarakat setempat.

Pengelolaan dana desa tentunya ada ukuran dalam mengukur efektif atau tidaknya program dana desa. Pengelolaan dana desa dapat mempengaruhi mutu suatu daerah sehingga keikutsertaan masyarakat dalam pengelolaan dana desa menjadi indikasi penting untuk mendorong kepala desa yang dibantu oleh perangkat desa dalam hal pencapaian program-program prioritas, dalam hal ini salah satunya adalah pengentasan kemiskinan dengan cara meningkatkan pemberdayaan terhadap ekonomi masyarakat. Terlepas dari pemerintah dan masyarakat desa sendiri, hambatan dalam merealisasikan program dana desa bisa saja datang dari pihak luar dan keadaan sosial masyarakat. Hambatan-hambatan ini seharusnya dapat dicarikan solusi yang tepat, agar dapat ditindaklanjuti untuk mendorong pengelolaan dana desa secara lebih maksimal.

Keefektivitasan dana desa dalam hal ini fokus kepada bidang pemberdayaan ekonomi masyarakat penting untuk ditingkatkan dikarenakan dana desa mempunyai pengaruh yang besar dalam pembangunan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat, dengan kucuran dana yang begitu besar apabila mampu dikelola dengan baik dan jujur maka tidak menutup kemungkinan akan meningkatkan produktifitas masyarakat dalam berpartisipasi untuk pembangunan desa, masyarakat yang inovatif, kemiskinan, berkurang dan akan bermuara pada pemberdayaan ekonomi masyarakat yang berkelanjutan.

Berdasarkan Pasal 96 ayat (4) dan ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, telah diatur pengalokasian dan ketentuan mengenai tata cara pembagian serta penetapan

rincian dan pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) pada setiap Desa dengan Peraturan Bupati Kepulauan Yapen Nomor 4 Tahun 2020, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bupati Kepulauan Yapen Nomor 14 Tahun 2020 Pemerintah pusat mengalokasikan rincian Dana Desa 2024 Kabupaten Kepulauan Yapen Provinsi Papua sebesar Rp121.171.000.000,-. Dana Desa tahun 2024 Kabupaten Kepulauan Yapen, Provinsi Papua tersebut, dialokasikan untuk 160 desa. Dari 160 desa di Kabupaten Kepulauan Yapen, ada 8 desa mendapatkan alokasi dana desa (DD) tahun 2024 diatas Rp1.000.000.000,-. Pertama, desa paling beruntung di Kepulauan Yapen adalah Desa Wimoni, Desa ini mendapatkan pembagian dana desa tahun 2024 terbesar, mencapai Rp1.145.000.000. Kedua mendapatkan DD (dana desa) 2024 adalah Desa Ayari, sejumlah Rp1.073.000.000. Dan ketiga rincian dana desa 2024 Kepulauan Yapen Desa Banawa, Rp1.047.000.000. Selain 3 (tiga) desa dengan alokasi dana desa tertinggi adapun desa-desa yang mendapat alokasi dana desa dengan jumlah yang dapat dikatakan terendah yaitu: ada 5 (lima) desa Desa Tatui, hanya sejumlah Rp586.000.000,-; Desa Maria Rotu, Rp603.000.000,-; Desa Manainin, sejumlah Rp606.000.000,-; Desa Wabob, hanya Rp625.000.000,-; dan Desa Ariepi Dua, hanya sebesar Rp631.000.000,-.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas penulis memilih judul penelitian **”Tinjauan Yuridis Efektivitas Alokasi Dana Desa Dalam Pembangunan Desa”** sebagai isu hukum yang di bahas sebagai isu hukum dalam tesis ini.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana sumber pendapatan dan pengaturan dana desa menurut ketentuan peraturan perundang-undangan ?

2. Bagaimana penggunaan dan pertanggungjawaban dana desa di Kabupaten Kepulauan Yapen ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan sumber pendapatan dan pengaturan dana desa menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan penggunaan dan pertanggungjawaban dana desa di Kabupaten Kepulauan Yapen.

### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan penjelasan di atas, manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis diharapkan bahwa penelitian ini akan memberikan kontribusi yang sangat baik atau pemikiran yang positif berkaitan dengan pengembangan ilmu pengetahuan hukum, lebih khusus tentang efektivitas alokasi dana desa dalam pembangunan desa.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis diharapkan melalui penelitian ini maka akan memberikan manfaat atau dampak pada proses jalannya perkembangan pemerintahan adat yang berbasis pada hukum kearifan local dalam penggunaan dan pertanggungjawaban dana desa di Kabupaten Kepulauan Yapen.

## E. Metode Penelitian

### 1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Provinsi Papua di Kabupaten Kepulauan Yapen dengan fokus pada masyarakat adat, Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Yapen, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRK) Kabupaten Kepulauan Yapen, dan serta pihak-pihak terkait dalam pelaksanaan alokasi dana desa.

### 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan hukum secara fungsional melihat hukum dari segi fungsinya dalam masyarakat, cara kerjanya, dan apresiasinya terhadap kesadaran hukum masyarakat. Konsekuensinya dengan jalan pendekatan teori hukum di bagi ke dalam teori hukum normatif (doktrinal) dan teori hukum sosiologis/empiris (non doktrinal). Pendekatan hukum secara normatif lebih memfokuskan diri pada hukum tertulis dengan lebih menggunakan logika hukum dan bersifat universal, dengan tujuan untuk memahami, mengembangkan, dan menerapkan norma yang ada, khususnya norma hukum. Misalnya fokus pada pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*)<sup>4</sup>. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Kemudian dalam pendekatan ini, penelitian perlu mencari ratio legis dan dasar ontologis lahirnya perundangan-undangan, dengan mempelajari ratio legis dan dasar ontologis suatu perundangan-undangan dan mempelajari ratio legis dan dasar ontologis suatu perundang-undangan, peneliti mampu menangkap makna filosofi yang terkandung dibelakang perundang-undangan itu. Memahami kandungan filosofi yang ada di belakang perundang-

---

<sup>4</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Prenada Media, Surabaya, 2005, hlm. 93-95.

undangan, maka peneliti akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara perundang-undangan dengan isu yang diteliti.

Sedangkan, pendekatan teori hukum secara sosiologis dan antropologis lebih menekankan pada sistem hukum tidak tertulis (hukum yang ada dalam masyarakat), tidak terlalu menyetengahkan logika. Namun, lebih menerima struktur sosial dan perilaku masyarakat secara apa adanya (*as it is*), lebih bersifat lokal (tidak universal), dengan tujuan untuk mendeskripsikan suatu fenomena hukum tanpa memberikan nilai (*value*). Pendekatan pluralisme hukum (*legal pluralism*), M.B. Hooker, (1975)... , dilakukan dengan menelaah situasi dimana dua atau lebih sistem hukum yang berlaku berdampingan dan saling berinteraksi dan atau saling mempengaruhi dalam kehidupan masyarakat. Hal ini ditandai adanya kasus-kasus sengketa dengan adanya pilihan-pilihan hukum oleh masyarakat dalam penyelesaian kasus-kasus hukum.

Untuk pendekatan konseptual (*conceptual approach*) kajiannya dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun argumentasi hukum dalam memecahkan isu penelitian yang dihadapi.

Pendekatan hukum normatif dan filosofis; Pendekatan ini digunakan karena pada prinsipnya penelitian ini mendasarkan diri pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengkaji secara filosofis (filsafat hukum), baik berupa asas-asas hukum (*legal principles*) maupun kaidah-kaidah hukum (*legal norms*) dan hakekat dasar hukum

serta hak milik sehingga dapat mengkaji persoalan yang berkenaan dengan perlindungan hak milik atas tanah sebagai hak asasi manusia secara holistik. Hal ini sejalan dengan pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji bahwa : Di dalam penelitian hukum normatif, maka penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas. Penelitian terhadap asas-asas hukum merupakan suatu penelitian filosofis, oleh karena asas hukum merupakan unsur ideal dari hukum.

Pendekatan sejarah hukum, pendekatan ini dipakai sebab setiap politik hukum mempunyai sejarah hukum tersendiri sesuai dengan situasi dan peristiwa yang melatarbelakanginya pada proses terjadinya pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik di masa sebelum kemerdekaan maupun sesudah kemerdekaan perlu didekati dengan metode pendekatan sejarah hukum, termasuk perkembangan perumusan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan perlindungan hak milik atas tanah sebagai hak asasi manusia.

Pendekatan hukum komparatif, pendekatan ini dipakai sebab dengan adanya arus globalisasi dan modernisasi yang semakin pesat saat ini, yang menuntut adanya keharmonisan hukum dengan kepentingan di dunia internasional, maka setiap sistem hukum dalam suatu negara diupayakan sejauh mungkin dapat menyesuaikan dengan tuntutan kebutuhan hukum dalam hubungan di dunia internasional. Hal ini juga bermaksud untuk menelaah dan mengkaji titik persamaan dan perbedaan dari substansi atau materi muatan dari suatu konstitusi atau UUD 1945 dengan konstitusi atau UUD dari Negara lain yaitu Negara Belanda, Amerika Serikat, dan Philipina khususnya yang berkenaan dengan pengaturan hak milik atas tanah sebagai hak asasi manusia.

Pendekatan filosofis, pendekatan ini dipakai untuk menelaah dan mengkaji konsepsi politik hukum pemerintah dalam suatu negara sampai pada hakekatnya yang paling dalam sesuai dengan prinsip dan asas-asas hukum dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat maupun yang terjelma dalam Pancasila sebagai ideologi dan cita hukum negara Republik Indonesia, khususnya yang berkenaan dengan perlindungan hak milik atas tanah sebagai hak asasi manusia.

Pendekatan futuristik, pendekatan ini dipakai mengingat bahwa politik hukum berkaitan langsung dengan produk hukum, baik yang berlaku pada saat ini maupun diwaktu atau di masa yang akan datang, maka pendekatan ini sangat tepat digunakan dengan maksud untuk mengkaji dan memprediksi serta merumuskan konsepsi hukum baru yang mengarah pada karakter hukum yang lebih responsif, akomodatif, moderen, dan berkeadilan.

### **3. Populasi dan Sampel**

Populasi yang dimaksud adalah keseluruhan desa di Kabupaten Kepulauan Yapen terdiri dari 16 Distrik 160 Desa/Kampung, Lembaga Penegak Hukum (Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan Negara), Pemda Kabupaten, DPRK. Sedangkan sampel adalah keterwakilan dari masing-masing seperti tokoh adat, agama dari suku, klan/marga masyarakat desa Kabupaten Kepulauan Yapen, dan anggota DPRK.

### **4. Jenis dan Sumber Data**

Jenis dan sumber data yang digunakan dapat di peroleh melalui sumber data primer, sumber data sekunder dan sumber data tertier. Untuk data primer dikaji melalui implementasi ketentuan perundang-undangan yang berhubungan dengan isu penelitian dan data lapangan diperoleh secara langsung dengan informan atau responden. Sedangkan data

sekunder di peroleh melalui analisis bahan-bahan hukum termasuk wawancara di lingkungan Peradilan Negara maupun Peradilan Adat secara terpisah, doktrin-doktrin, hasil penelitian, disertasi, tesis, makalah, jurnal-jurnal ilmiah, berita maupun artikel-artikel populer. Data tertier di kaji dari temuan-temuan istilah yang berhubungan dengan isu penelitian sehingga menggunakan kamus hukum, inggris, kamus lokal/adat dalam bentuk terjemahan.

## 5. Teknik Prosedur Pengumpulan Data

Prosedur Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan tiga instrumen penelitian yakni prosedur pengumpulan bahan hukum, pengamatan, dan wawancara. Prosedur pengumpulan bahan hukum berupa **bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder**. Bahan hukum primer berupa perundang-undangan dikumpulkan sistem catatan, baik berupa ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar pokok dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dilakukan dengan karangan yang memuat pendapat asli penulis; kutipan digunakan untuk memuat catatan pokok permasalahan, serta ulasan berisi analisis dan catatan khusus penulis. Disamping itu dilakukan dengan menelusuri berbagai sumber hukum adat (sistem Peradilan Adat), filsafat hukum, sosiologi hukum, antropologi hukum, sejarah hukum, perbandingan hukum, dokumen/registrasi perkara di Pengadilan Negara, Lembaga-lembaga Adat, Kepolisian, Kejaksaan.

**Pengamatan**, dilakukan secara tidak langsung dan langsung. Pengamatan tidak langsung dilakukan dengan memperhatikan aspek populasi terhadap kehidupan masyarakat adat Jayapura selama ini dalam menangani berbagai konflik/sengketa adat dan bagaimana akses mereka dengan aparat penegakan hukum (Polisi, Jaksa dan Hakim).

Pengamatan secara langsung, dilakukan secara langsung terhadap sampel yang teridentifikasi kasus-kasus penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan adat dan peradilan negara yang dilakukan oleh masyarakat adat, serta kasu-kasus adat yang diselesaikan di Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan. **Wawancara**, dilakukan terhadap para pihak yang teridentifikasi sebagai informan atau responden, baik di lembaga Peradilan dari masing-masing masyarakat adat, para pihak yang terlibat dalam kasus-kasus sengketa perdata, dan delik adat/pidana, Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan.

## **6. Analisis Data**

Setelah terkumpulnya data secara keseluruhan, maka pengelolaan data dilakukan secara analisis kualitatif (deskriptif analisis) dengan menggunakan tiga alur kerja secara bersamaan yakni : 1) reduksi data, 2) penyajian data, dan 3) verifikasi/penarikan kesimpulan.