

**PENGELOLAAN DANA DESA BERDASARKAN PERATURAN MENTERI KEUANGAN NOMOR 81 TAHUN 2025 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN MENTERI KEUANGAN NOMOR 108 TAHUN 2024 TENTANG PENGALOKASIAN DANA DESA SETIAP DESA, PENGGUNAAN, DAN PENYALURAN DANA DESA TAHUN ANGGARAN 2025 DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG DESA**

*VILLAGE FUND MANAGEMENT BASED ON MINISTER OF FINANCE REGULATION NUMBER 81 OF 2025 ON THE AMENDMENT TO MINISTER OF FINANCE REGULATION NUMBER 108 OF 2024 ON THE ALLOCATION OF VILLAGE FUNDS FOR EACH VILLAGE, USE, AND DISTRIBUTION OF VILLAGE FUNDS FOR FISCAL YEAR 2025 REVIEWED FROM THE VILLAGE LAW*

**I Wayan Bratha Permana Putra**  
FHSIP Universitas Mataram  
Email: [brathaprmn20@gmail.com](mailto:brathaprmn20@gmail.com)

**Rusnan**  
FHSIP Universitas Mataram  
Email: [rusnan@unram.ac.id](mailto:rusnan@unram.ac.id)

**Iskandar Sukmana**  
FHSIP Universitas Mataram  
Email: [iskandarsukmana@unram.ac.id](mailto:iskandarsukmana@unram.ac.id)

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan pengelolaan Dana Desa menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81 Tahun 2025 tentang Perubahan Pengalokasian Dana Desa Setiap Desa, Penggunaan, dan Penyaluran Dana Desa Tahun Anggaran 2025 (PMK Nomor 81 Tahun 2025) serta menguji kesesuaiannya dengan asas rekognisi, subsidiaritas, kemandirian, dan partisipasi yang termuat dalam UU Desa. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, yang didukung studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. PMK Nomor 81 Tahun 2025 mengatur pengelolaan Dana Desa melalui tujuh tahapan yang bersifat terpusat dan berbasis digital, namun belum sepenuhnya selaras dengan nilai-nilai otonomi desa karena kewajiban pembentukan koperasi diberlakukan secara seragam tanpa mempertimbangkan keberagaman kondisi antardesa, pengambilan keputusan bergeser dari tingkat desa ke pemerintah pusat, serta Musyawarah Desa tereduksi menjadi forum legitimasi formal. Kondisi ini melahirkan fenomena otonomi desa semu yang menghambat terwujudnya desa sebagai subjek pembangunan yang mandiri.

**Kata Kunci:** Pengelolaan, Dana Desa, Otonomi Desa.

## **ABSTRACT**

*This study aims to analyze the regulatory framework governing Village Fund management under Minister of Finance Regulation Number 81 of 2025 concerning the Amendment to Minister of Finance Regulation Number 108 of 2024 on the Allocation of Village Funds per Village, the Utilization, and the Distribution of Village Funds for the 2025 Fiscal Year, and to examine its alignment with the principles of recognition, subsidiarity, self-reliance, and participation as stipulated in the Village Law. This study employs a normative legal research method with a statutory and conceptual approach, supported by a literature review of primary and secondary legal materials. Minister of Finance Regulation Number 81 of 2025 regulates Village Fund management through seven centralized and digitally-based stages; however, it has not been fully aligned with the values of village autonomy, as the obligation to establish cooperatives is imposed uniformly without taking into account the diversity of conditions across villages, decision-making authority has shifted from the village level to the central government, and Village Deliberation has been reduced to a mere forum for formal legitimation. This condition gives rise to the phenomenon of pseudo village autonomy, which impedes the realization of villages as independent subjects of development.*

**Keywords:** *Management, Village Fund, Village Autonomy*

## **A. PENDAHULUAN**

Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, desa merupakan entitas pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat sekaligus ujung tombak pelayanan publik dan pembangunan. Berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa), desa diakui sebagai komunitas masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengelola kepentingan warganya secara mandiri berdasarkan hak asal-usul dan hak tradisional dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>1</sup> Pengakuan ini menempatkan desa sebagai subjek hukum publik dengan kewenangan atributif, sehingga setiap pengaturan yang mereduksi kewenangan tersebut berpotensi menimbulkan pelampauan kewenangan (*ultra vires*).

Sejak berlakunya UU Desa, paradigma pemerintahan desa bergeser signifikan. Desa tidak lagi menjadi subordinasi kabupaten/kota, melainkan entitas otonom yang berpijak pada asas rekognisi dan subsidiaritas. Kewenangan desa mencakup penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat berdasarkan

---

<sup>1</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*, Pasal 1 angka (1)

prakarsa lokal dan hak asal usul. Selain itu, Pasal 79 ayat (1) UU Desa mewajibkan perencanaan pembangunan desa berdasarkan prakarsa masyarakat.<sup>2</sup> Konstruksi ini melahirkan ruang diskresi desa yang tidak dapat dibatasi oleh peraturan pelaksana tanpa mengubah karakter kewenangan atributif menjadi delegatif.

Konsekuensi logis dari penguatan kewenangan ini adalah kebutuhan dukungan fiskal yang memadai. Dana Desa hadir sebagai instrumen fiskal yang bersumber dari APBN. Dana Desa merupakan hak desa yang penggunaannya ditetapkan melalui Musyawarah Desa. Apabila ruang diskresi tersebut dibatasi melalui peraturan teknis, maka Dana Desa bergeser kedudukannya dari hak desa menjadi *conditional fiscal transfer* yang bergantung pada kepatuhan terhadap agenda nasional.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81 Tahun 2025 tentang Pengalokasian Dana Desa Setiap Desa, Penggunaan, dan Penyaluran Dana Desa Tahun Anggaran 2025 (PMK Nomor 81 Tahun 2025) mengintegrasikan kewajiban pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih sebagai tindak lanjut Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025. Dalam PMK Nomor 81 Tahun 2025 terdapat syarat pencairan dana desa yang mengharuskan desa menyerahkan akta pendirian koperasi dan surat pernyataan komitmen APBDes sebagai syarat pencairan tahap II, bahkan Pasal 29B mengatur penundaan hingga penghentian penyaluran Dana Desa bagi desa yang tidak memenuhi syarat tersebut.<sup>3</sup> Pengaitan penyaluran Dana Desa dengan pembentukan lembaga hukum tertentu ini secara substantif membatasi kewenangan desa atas hak fiskalnya.

Berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Kondisi ini mendorong pentingnya kajian mengenai kesesuaian PMK tersebut dengan asas-asas otonomi desa. Berdasarkan latar belakang di atas terdapat dua rumusan masalah yang dapat diangkat, yaitu bagaimana pengaturan pengelolaan Dana Desa menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81 Tahun 2025, serta apakah ketentuan pengelolaan Dana Desa dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81 Tahun 2025 telah sesuai dengan asas-asas dan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Desa.

## **B. METODE PENELITIAN**

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, Pasal 79 ayat (1)

<sup>3</sup> Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81 Tahun 2025 tentang Pengalokasian Dana Desa Setiap Desa, Penggunaan, dan Penyaluran Dana Desa Tahun Anggaran 2025*, Pasal 29 B

Adapun penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang fokus kajiannya pada hukum sebagai norma atau kaidah yang meliputi peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum, doktrin, serta teori hukum yang relevan. Pendekatan yang digunakan mencakup pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).

## C. PEMBAHASAN

### 1. Pengaturan Pengelolaan Dana Desa menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81 Tahun 2025.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81 Tahun 2025 merupakan peraturan perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 108 Tahun 2024 tentang Pengalokasian Dana Desa Setiap Desa, Penggunaan, dan Penyaluran Dana Desa Tahun Anggaran 2025 yang lahir atas dasar kewenangan delegatif Menteri Keuangan. Dasar delegasi ini bersumber dari Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 62 Tahun 2024 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memerintahkan Menteri Keuangan untuk menetapkan ketentuan teknis mengenai pengelolaan, penghitungan rincian, dan persyaratan penyaluran Dana Desa.<sup>4</sup> Selanjutnya, Pasal 57 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah memperkuat mandat tersebut.<sup>5</sup> Secara prosedural, PMK ini memenuhi syarat keabsahan formal karena memiliki dasar hukum yang jelas dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Namun demikian, apabila diuji dari sisi konformitas substansial, terdapat persoalan hukum yang signifikan. Berdasarkan teori kewenangan F.A.M. Stroink, kewenangan delegatif hanya dapat mencakup hal-hal yang secara tegas dilimpahkan oleh norma pemberi delegasi.<sup>6</sup> Ketentuan Pasal 24 ayat (3) huruf b angka 3 dan 4 PMK Nomor 81 Tahun 2025 yang mewajibkan seluruh desa menyerahkan akta pendirian Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih sebagai syarat pencairan Dana Desa tahap II sesungguhnya menyentuh ranah UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, bukan ranah UU APBN.<sup>7</sup> Pembentukan koperasi adalah

---

<sup>4</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 62 Tahun 2024 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2025, Pasal 14 ayat (7).

<sup>5</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah*, LN No.100 Tahun 2023, TLN No. 6883, Pasal 57 ayat (1).

<sup>6</sup> F.A.M. Stroink, *Inleiding in het Staat en Administratief Recht*, Cetakan Pertama, Samson HD Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1985, hlm. 26.

<sup>7</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian*, Pasal 5 ayat (1)

hak sukarela berdasarkan prinsip kesukarelaan yang tidak dapat dipaksakan melalui instrumen fiskal. Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, ketentuan tersebut dapat dikategorikan melampaui batas kewenangan (*ultra vires*) dan berpotensi dibatalkan (*vernietigbaar*).<sup>8</sup>

PMK Nomor 81 Tahun 2025 mengatur pengelolaan Dana Desa melalui tujuh tahapan yang bersifat terpusat dan berbasis digital. Pertama, tahap perencanaan. Berdasarkan Pasal 25 ayat (1) PMK Nomor 81 Tahun 2025, perencanaan Dana Desa dituangkan ke dalam APBDes yang terdiri atas peraturan desa dalam format PDF dan arsip data komputer dari aplikasi pengelolaan keuangan desa.<sup>9</sup> Pasal 25 ayat (2) mewajibkan APBDes disampaikan melalui aplikasi yang disediakan oleh Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.<sup>10</sup> Kewenangan kepala desa dalam menyusun APBDes merupakan kewenangan atributif yang diperoleh langsung dari Pasal 26 ayat (2) UU Desa, namun kewajiban penggunaan aplikasi terpusat mengindikasikan adanya kontrol administratif dari pemerintah pusat atas proses yang sejatinya bersifat lokal.<sup>11</sup>

Kedua, tahap pengalokasian. Berdasarkan PMK Nomor 108 Tahun 2024, pagu nasional Dana Desa ditetapkan sebesar Rp71 triliun dengan formula yang mempertimbangkan empat komponen: alokasi dasar, alokasi afirmasi, alokasi kinerja, dan alokasi formula yang dihitung berdasarkan jumlah penduduk, jumlah penduduk miskin, luas wilayah, dan indeks kesulitan geografis. Ketiga, tahap penyaluran. Penyaluran dilaksanakan dalam dua tahap melalui mekanisme Rekening Kas Umum Negara (RKUN) menuju Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) kemudian Rekening Kas Desa (RKD). Persyaratan penyaluran tahap I relatif proporsional, namun persyaratan tahap II mencakup kewajiban koperasi yang menjadi sumber ketegangan normatif. Keempat hingga ketujuh, tahap penggunaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban seluruhnya menggunakan sistem Aplikasi OM-SPAN TKD yang

---

<sup>8</sup>Indonesia, *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Pasal 19 ayat (2)

<sup>9</sup> Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81 Tahun 2025 tentang Pengalokasian Dana Desa Setiap Desa, Penggunaan, dan Penyaluran Dana Desa Tahun Anggaran 2025*, Pasal 25 ayat (1)

<sup>10</sup> *Ibid.*, Pasal 25 ayat (2)

<sup>11</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*, Pasal 26 ayat (2)

menjadikan pengelolaan Dana Desa bersifat digital dan terpantau secara *real-time* oleh pemerintah pusat.

Tahap pertanggungjawaban menjadi bagian yang paling kontroversial. PMK Nomor 81 Tahun 2025 mengatur bahwa Dana Desa tahap II yang tidak disalurkan karena desa tidak memenuhi persyaratan dapat digunakan untuk mendukung prioritas pemerintah atau pengendalian fiskal berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan. Ketentuan ini secara *de facto* mengubah hak desa atas Dana Desa menjadi hak yang bersifat kontingen, bertentangan dengan konstruksi Pasal 71 ayat (2) UU Desa yang menempatkan Dana Desa sebagai bagian dari pendapatan desa yang merupakan hak desa.

## **2. Ketentuan Pengelolaan Dana Desa Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81 Tahun 2025 Ditinjau dari Asas-Asas dalam Undang-Undang Desa.**

Sebelum menilai kesesuaian substansial, perlu dipahami posisi yuridis PMK Nomor 81 Tahun 2025 dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Berdasarkan teori *Stufenbau des Recht* Hans Kelsen yang dikembangkan Hans Nawiasky, norma hukum tersusun secara berlapis dimana UU Desa berada pada tingkatan *formell gesetz*, sedangkan PMK berada pada tingkatan *verordnung* yang secara hierarki berada di bawah undang-undang.<sup>12</sup> Berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*, setiap ketentuan dalam PMK yang bertentangan dengan UU Desa tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Selain itu, peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi tiga landasan: filosofis, yuridis, dan sosiologis. Apabila PMK bertentangan dengan landasan yuridisnya yakni UU Desa, maka PMK tersebut kehilangan legitimasi normatifnya.<sup>13</sup>

### **a. Asas Rekognisi**

Penjelasan Pasal 3 huruf a UU Desa mendefinisikan rekognisi sebagai pengakuan terhadap hak asal usul desa.<sup>14</sup> Asas ini menegaskan bahwa desa bukan sekadar unit administratif, melainkan entitas yang memiliki hak historis atas cara mengatur dan mengurus urusannya sendiri. Dalam konteks keuangan desa, asas rekognisi tercermin

---

<sup>12</sup> Prandy Pratama, *Analisis Konseptual Stufenbau Theory terhadap Tata Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jurnal Rekomendasi Hukum, Universitas Mataram, Vol. 1, No.1, 2025, hlm. 8.

<sup>13</sup> Sri w. Laia dan Sodialman Daliwu, *Urgensi Landasasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis dalam Pembentukan Undang-Undang yang Bersifat Demokratis di Indonesia*, Jurnal Education and Development, Institut Pendidikan Tapanuli Selatan, Vol. 10, No. 1, 2022, hlm. 102.

<sup>14</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*, Pasal 3 huruf a.

dalam Pasal 72 ayat (1) UU Desa yang mengakui pendapatan asli desa sebagai salah satu sumber pendapatan yang berasal dari prakarsa lokal.<sup>15</sup>

Apabila asas rekognisi dihadapkan pada PMK Nomor 81 Tahun 2025, terdapat ketegangan normatif yang signifikan. Kewajiban pembentukan koperasi secara seragam terhadap seluruh desa di Indonesia mengabaikan keberagaman kondisi, kapasitas, dan hak asal usul masing-masing desa. Pemerintah menargetkan sekitar 80.000 Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih secara nasional, namun pada saat pengaturan ini berlaku baru sekitar 20.000 hingga 30.000 koperasi yang terbentuk (Kemenkopangan, 2026).<sup>16</sup> Penyeragaman ini menciptakan beban administratif yang tidak proporsional, terutama bagi desa-desa tertinggal dan desa sangat tertinggal yang memiliki kapasitas kelembagaan terbatas. Perspektif teori federalisme fiskal Oates (1999) juga memperkuat pandangan ini bahwa keputusan atas layanan publik seharusnya berada pada unit pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat penerima manfaat karena unit tersebut memiliki informasi yang lebih akurat mengenai kebutuhan lokal.<sup>17</sup>

Lebih jauh, kekhawatiran terhadap efektivitas kebijakan ini juga didukung oleh data *Indonesia Corruption Watch* (2024) yang menunjukkan bahwa sektor desa merupakan salah satu sektor dengan kasus korupsi tertinggi secara nasional. Pembentukan lembaga koperasi baru yang bersifat masif dan dipaksakan melalui mekanisme fiskal justru berpotensi membuka celah penyimpangan baru, bukan menguatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan desa.<sup>18</sup>

#### b. Asas Subsidiaritas

Asas subsidiaritas dalam UU Desa didefinisikan sebagai penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Asas ini menegaskan bahwa keputusan terkait kepentingan masyarakat desa seharusnya diambil pada tingkat yang paling dekat dengan masyarakat. UU Desa

---

<sup>15</sup>*Ibid.*, Pasal 72 ayat (1)

<sup>16</sup> Kementerian Koordinator Bidang Pangan Republik Indonesia, Pemerintah Targetkan 30.000 Koperasi Desa Merah Putih Beroperasi 2026, <https://www.komenkopangan.go.id/detail-berita/pemerintah-targetkan-30-000-koperasi-desa-merah-putih-beroperasi-2026>, diakses 1 Mei 2026

<sup>17</sup> Wallace E. Oates, *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, Vol. 37, No.3, 1999, hlm. 1222

<sup>18</sup> Indonesia Corruption Watch, *Laporan Tren Penindakan Kasus Korupsi 2024*, ICW, Jakarta, 2024.

memandatkan Musyawarah Desa sebagai forum tertinggi pengambilan keputusan di tingkat lokal.

PMK Nomor 81 Tahun 2025 menciptakan struktur yang berkebalikan dengan semangat subsidiaritas. Mekanisme persyaratan administratif yang dirinci secara detail dalam Pasal 24 ayat (3) huruf a dan huruf b, ditambah mekanisme penundaan dan penghentian penyaluran dalam Pasal 29B, mencerminkan relasi kekuasaan yang bersifat *top-down*. Pasal 29B ayat (4) menegaskan bahwa Dana Desa tahap II yang *non-earmark* tidak akan disalurkan apabila desa tidak memenuhi kewajiban pembentukan koperasi hingga 15 Oktober 2025, meskipun desa tersebut mungkin telah memenuhi seluruh persyaratan pelaporan lainnya.<sup>19</sup> Kondisi ini secara efektif memindahkan fokus pengambilan keputusan dari Musyawarah Desa ke pemerintah pusat. Musyawarah Desa tereduksi menjadi forum legitimasi formal atas keputusan yang secara substantif telah ditetapkan oleh pemerintah pusat melalui instrumen fiskal.

Penelitian Fahisa dan Afriyenti (2023) secara empiris membuktikan bahwa akuntabilitas dan transparansi penggunaan Dana Desa berpengaruh positif terhadap kesejahteraan masyarakat.<sup>20</sup> Namun akuntabilitas yang efektif hanya dapat terwujud apabila proses perencanaan dan penggunaan dana lahir dari prakarsa dan kebutuhan riil masyarakat, bukan dari agenda yang dipaksakan dari luar. Ketika pembentukan koperasi dijadikan syarat mutlak pencairan Dana Desa, desa tidak lagi memiliki pilihan bebas dan terpaksa memprioritaskan proyek yang mungkin belum matang demi mencairkan dana, sehingga mengorbankan kebutuhan prioritas lain seperti penanganan stunting atau kemiskinan ekstrem.

#### c. Asas Kemandirian dan Partisipasi

Asas kemandirian dalam UU Desa diartikan sebagai kemampuan desa memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri, sedangkan asas partisipasi menghendaki keikutsertaan masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan. Nilai kemandirian ini diperkuat dalam Pasal 4 huruf d UU Desa yang

---

<sup>19</sup> Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81 Tahun 2025 tentang Pengalokasian Dana Desa Setiap Desa, Penggunaan, dan Penyaluran Dana Desa Tahun Anggaran 2025*, Pasal 29B ayat (4)

<sup>20</sup> M. Fahisa dan M. Afriyenti, *Pengaruh akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi Masyarakat terhadap Pengelolaan Dana Desa*, *Jurnal Eksplorasi Akuntansi*, Vol. 5, No. 2, 2023, hlm. 104

menegaskan tujuan pengaturan desa adalah mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat. Pasal 74 ayat (1) UU Desa secara tegas menyatakan bahwa belanja desa diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam Musyawarah Desa.

Ketentuan dalam PMK Nomor 81 Tahun 2025 yang mewajibkan surat pernyataan komitmen kepala desa untuk mendukung pembentukan koperasi melalui APBDes melanggar kedua asas ini secara bersamaan. Surat pernyataan tersebut ditetapkan secara sepihak oleh pemerintah pusat tanpa melalui Musyawarah Desa, sehingga komitmen yang dihasilkan tidak berakar pada kedaulatan masyarakat desa yang genuine. Kepala desa berada dalam posisi dilematis: apabila menolak menandatangani komitmen tersebut, Dana Desa tidak dapat dicairkan, namun apabila menandatangani tanpa melalui Musyawarah Desa yang substansial, maka asas partisipasi dilanggar.

Penelitian Ahmad dan Susilawati (2025) membuktikan secara statistik bahwa akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat secara bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap efektivitas pengelolaan Dana Desa. Artinya, semakin tinggi partisipasi masyarakat yang bersifat horizontal, semakin efektif pula Dana Desa dalam mencapai tujuan pemberdayaan.<sup>21</sup> Memaksakan kewajiban yang tidak dihasilkan dari proses partisipatif justru kontraproduktif terhadap tujuan UU Desa itu sendiri.

Dari perspektif teori otonomi desa, keseluruhan ketegangan normatif di atas mencerminkan paradoks kebijakan yang serius. Di satu sisi, UU Desa dirancang untuk menjadikan desa sebagai subjek aktif pembangunan. Di sisi lain, PMK Nomor 81 Tahun 2025 menempatkan desa sebagai objek dari kebijakan nasional yang ditetapkan secara sentralistik. Fenomena ini dapat disebut sebagai otonomi desa semu, di mana secara formal desa diakui memiliki otonomi, namun secara substantif kewenangan tersebut dikosongkan isinya oleh mekanisme pengendalian fiskal dari pemerintah pusat. Otonomi desa berbeda dengan otonomi daerah karena bersumber dari pengakuan atas hak asal usul, bukan dari desentralisasi administrasi, sehingga tidak dapat dikurangi melalui peraturan pelaksana tanpa amanat tegas dari undang-undang.

#### **D. KESIMPULAN**

---

<sup>21</sup> Rofi Ahmad dan Susilawati, Akuntabilitas, Transparansi, Partisipasi Masyarakat dan Efektivitas Pengelolaan Dana Desa, JEMSI, Vol. 11, No. 2, 2025, hlm 876.

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan, dapat ditarik dua kesimpulan pokok. Pertama, PMK Nomor 81 Tahun 2025 lahir dari kewenangan delegatif Menteri Keuangan berdasarkan Pasal 14 ayat (7) UU Nomor 62 Tahun 2024 tentang APBN dan Pasal 57 ayat (1) PP Nomor 37 Tahun 2023. Secara prosedural, PMK ini memenuhi syarat keabsahan formal. Namun, ketentuan Pasal 24 ayat (3) huruf b angka 3 dan 4 yang mewajibkan pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih sebagai syarat penyaluran Dana Desa melampaui batas kewenangan delegatif karena menyentuh ranah UU Perkoperasian yang bukan merupakan mandat norma pemberi delegasi. Pengelolaan Dana Desa dalam PMK ini mencakup tujuh tahapan yang bersifat sentralistik dan berbasis digital, yang secara teknis meningkatkan akuntabilitas administratif namun secara substantif menggeser kendali dari tingkat desa ke pemerintah pusat.

Kedua, PMK Nomor 81 Tahun 2025 mengandung ketegangan normatif dengan tiga asas fundamental dalam UU Desa. Dari perspektif asas rekognisi, penyeragaman kewajiban koperasi secara nasional mengabaikan keberagaman hak asal usul dan kapasitas desa. Dari perspektif asas subsidiaritas, mekanisme pemblokiran penyaluran dana berdasarkan ketidakterpenuhannya persyaratan programatik memindahkan *locus* pengambilan keputusan dari Musyawarah Desa ke pemerintah pusat. Dari perspektif asas kemandirian dan partisipasi, kewajiban surat pernyataan komitmen yang ditetapkan sepihak tanpa proses Musyawarah Desa yang *genuine* melanggar hak desa untuk menentukan prioritas pembangunannya secara mandiri. Berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*, ketentuan-ketentuan dalam PMK tersebut seharusnya dinyatakan tidak berlaku sepanjang bertentangan dengan norma UU Desa sebagai *formell gesetz*.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 62 Tahun 2024 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2025*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 226, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6995.

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6883.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 145 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Dana Desa*, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 1051.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 108 Tahun 2024 tentang Pengalokasian Dana Desa Setiap Desa, Penggunaan, dan Penyaluran Dana Desa Tahun Anggaran 2025*, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 1083.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81 Tahun 2025 tentang Pengalokasian Dana Desa Setiap Desa, Penggunaan, dan Penyaluran Dana Desa Tahun Anggaran 2025*, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2025.

### **Buku dan Jurnal**

F.A.M. Stroink, *Inleiding in het Staat en Administratief Recht*, Cetakan Pertama, Samson HD Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1985.

Indonesia Corruption Watch, *Laporan Tren Penindakan Kasus Korupsi 2024*, ICW, Jakarta, 2024.

M. Fahisa dan M. Afriyenti, *Pengaruh Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi Masyarakat terhadap Pengelolaan Dana Desa*, Jurnal Eksplorasi Akuntansi, Vol. 5, No. 2, 2023.

Prandy Pratama, *Analisis Konseptual Stufenbau Theory terhadap Tata Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Jurnal Rekomendasi Hukum, Universitas Mataram, Vol. 1, No. 1, 2025.

Rofi Ahmad dan Susilawati, *Akuntabilitas, Transparansi, Partisipasi Masyarakat dan Efektivitas Pengelolaan Dana Desa*, JEMSI, Vol. 11, No. 2, 2025

Sri W. Laia dan Sodialman Daliwu, *Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis dalam Pembentukan Undang-Undang yang Bersifat Demokratis di Indonesia*, Jurnal Education and Development, Institut Pendidikan Tapanuli Selatan, Vol. 10, No. 1, 2022.

Wallace E. Oates, *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3, 1999.