

**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGAWASAN
PEMERINTAH DESA BERBASIS NILAI KEADILAN
PANCASILA**

**OLEH :
MANGASI JOHAN IVAN WELLINGTON**

Nim: PDIH. 10301700072

DISERTASI

**Diajukan Dalam Rangka Ujian Terbuka Untuk Memenuhi Syarat
dalam Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum**

Dibawah Bimbingan:

Promotor : Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum.

Co. Promotor : Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, S.H., M. H.

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG**

2022

Lembar Pengesahan

**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGAWASAN PEMERINTAH DESA
BERBASIS NILAI KEADILAN PANCASILA**

DISERTASI

OLEH :

MANGASI JOHAN IVAN WELLINGTON

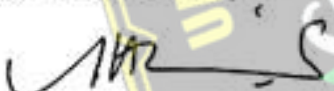
Nim: PDIH. 10301700072

Untuk memenuhi salah satu syarat Ujian Tertutup
guna memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum,
telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor pada tanggal
seperti tertera di bawah ini :

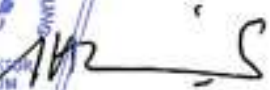
PROMOTOR,


Prof. Dr. H. Gunarto, S. H., S. E., Akt., M. H.
NIP.

CO- PROMOTOR,


Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, S. H., M. Hum.
NIK. 0604085701

Mengetahui,
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung


Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, S. H., M. Hum.
NIDN. 06.2105.700

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang,

Februari 2023

Yang Membuat Pernyataan



Mangasi Johan
Wellington, S.II, M.II
NIM. 10301700072

Ivan

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil‘alamin, segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas rakhmat, taufik, hidayah dan innayah-Nya, sehingga penulisan Disertasi dengan judul **REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGAWASAN PEMERINTAH DESA BERBASIS NILAI KEADILAN PANCASILA**” telah dapat diselesaikan di sela-sela kepenatan rutinitas dalam beraktifitas sehari-hari. Disertasi ini merupakan merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

Dalam penulisan Disertasi ini banyak pihak yang telah memberikan bantuan moril berupa bimbingan dan arahan sehingga disertasi ini dapat diselesaikan. Oleh karena itu, diucapkan terima kasih kepada Promotor Prof. Dr. H. Gunarto., S.H., S.E., Akt., M.Hum dan Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohaturun, SH., M.Hum selaku Co-Promotor, yang telah membimbing serta memberikan arahan, masukan, kritik dan saran kepada penulis.

Atas selesainya penulisan Disertasi ini, sebagai ungkapan rasa syukur dan rasa puas yang tak terhingga dari diri penulis, pada kesempatan ini penulis haturkan dalam bentuk ucapan terimakasih yang tak terhingga nilainya kepada :

1. Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, Prof. Dr. H. Gunarto., S.H., S.E., Akt., M.Hum., beserta seluruh dosen dan staf yang telah memberikan bantuan berupa kesempatan / waktu, sarana dan prasarana kepada penulis untuk menimba ilmu Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

2. Dr. Bambang Tri Bawon, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, beserta staf pengajar dan staf administrasi yang telah banyak memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
3. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M. Hum. selaku Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
4. Prof. Dr. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum, selaku Promotor yang selalu mendukung dan memberi semangat bagi penulis.
5. Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, S.H., M.Hum, selaku Co. Promotor yang telah banyak memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
6. Segenap Civitas Akademika Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang dengan semangat kebersamaannya telah membantu penulis dalam mengikuti perkuliahan dan menyusun Disertasi ini.
7. Teman-teman seprofesi, teman-teman seangkatan belajar di Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Unissula Semarang dan teman-teman lain yang tidak dapat penulis sebut satu persatu yang secara bergantian atau bersama-sama telah membantu penulis dalam pengumpulan data, dalam berdiskusi dan dalam penyelesaian Disertasi ini.

Penulis sadar bahwa Disertasi ini adalah masih jauh dari harapan, oleh

karenanya kritik, saran dan masukan yang membangun dari pembaca yang budiman, baik dari kalangan dosen, mahasiswa, praktisi hukum terutama PPAT, maupun pemerhati persoalan hukum serta pihak lain sangat penulis harapkan, semoga hasil penulisan ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum dan implementasi hukum yang masih berkembang luas di Indonesia pada saat sekarang ini.

Semarang,.....

Penulis,

Mangasi Johan Ivan Wellington

Nim: PDIH. 10301700072



REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGAWASAN PEMERINTAH DESA BERBASIS NILAI KEADILAN PANCASILA

Abstrak

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati. Jadi yang dimaksud penyelenggaraan urusan pemerintahan adalah –untuk mengaturl, untuk mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat.Kepala Desa memiliki kedudukan yang strategis sebagai Penyelenggara Pemerintahan Desa. Namun ketika melaksanakan kewenangan desa dua lembaga tersebut mempunyai kedudukan yang sama, yakni Kepala Desa dan BPD.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian ini termasuk dalam tradisi penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum yuridis normatif mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang–undangan) dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis artinya hasil penelitian ini berusaha memberikan gambaran secara menyeluruh, mendalam tentang suatu keadaan atau gejala yang diteliti. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif.

Hasil dari penelitian ini adalah (1) Proses pengawasan dari suatu organisasi atau lembaga dapat berjalan dengan baik apabila adanya ukuran dalam melaksanakan rencana dalam hasil pekerjaan dengan membandingkan hasil-hasil pekerjaan dengan standar yang telah ditentukan dan mengoreksi apakah ada penyimpangan dalam pelaksanaannya atau tidak. Proses pengawasan dapat berjalan dengan baik apabila terdapat tindakan-tindakan yang dilakukan oleh anggota pengawas terhadap hal yang diawasi. Secara umum, dalam melaksanakan fungsinya sebagai pengawas Pemerintah, terdapat kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam kebijakan pengawasan pemerintah desa yaitu Sarana, Pola Komunikasi, Tidak Memahami Fungsi, Masyarakat kurang memahami fungsi dari BPD, Tidak ada sosialisasi dari pemerintah desa terkait dengan fungsi BPD, Masyarakat kurang memahami fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD) (2) Kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam kebijakan pengawasan pemerintah desa yaitu:Adanya sementara pejabat yang –Salah kaprahll terhadap tugas pengawasan yang dilaksanakannya, Adanya iklim budaya seolah-olah pengawasan hanya semata-mata mencari kesalahan, Adanya perasaan enggan melaksanakan pengawasan. (3) Kontruksi Kebijakan Pengawasan Pemerintah Desa Yang Berbasis Nilai Keadilan diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang ditindaklanjuti dengan terbitnya PP Nomor 43 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, dinyatakan bahwa tugas penataan desa serta pemantauan dan pengawasan pembangunan desa diemban secara bersama-sama oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Kata Kunci: Kebijakan Pengawasan, Pemerintah Desa, Nilai Keadilan

RECONSTRUCTION OF VILLAGE GOVERNMENT SUPERVISION POLICY BASED ON THE VALUE OF PANCASILA JUSTICE

Abstract

Article 1 number 1 of Law Number 6 of 2014 concerning Villages, that villages have the authority to regulate and administer government affairs, the interests of local communities based on community initiatives, original rights, and / or traditional rights that are recognized and respected. So what is meant by the administration of government affairs is "to regulate", to take care of government affairs, the interests of the local community. The head of the village has a strategic position as the organizer of the village government. However, when exercising village authority the two institutions have the same position, namely the Village Head and BPD.

The method of approach used in this study is that this study belongs to the tradition of normative juridical research. Normative juridical legal research examines the implementation or implementation of positive legal provisions (legislation) and factual contracts on any particular legal event that occurs in the community in order to achieve the specified goals. This research is analytical descriptive meaning the results of this study try to provide a comprehensive, in-depth picture of a situation or phenomenon under study. Data analysis used in this study is qualitative data analysis.

The results of this study are (1) The process of supervision of an organization or institution can run well if there is a measure in implementing plans in the results of work by comparing work results with predetermined standards and correcting whether there are irregularities in their implementation or not. The supervision process can run well if there are actions taken by members of the supervisor over the matter being monitored. In general, in carrying out its function as a government supervisor, there are weaknesses that occur in village government oversight policies, namely Means, Communication Patterns, Not Understanding Functions, Communities lack understanding of the functions of the BPD, There is no socialization from the village government related to the functions of the BPD, Communities lack of understanding of the functions of the Village Consultative Body (BPD) (2) Weaknesses that occur in village government oversight policies, namely: The existence of temporary positions that are "Misguided" to the task of supervision that it carries out, The existence of a cultural climate as if supervision is only solely looking for mistakes, the feeling of being reluctant to carry out surveillance. (3) The Construction of Village Government Oversight Based Oversight Policy is regulated in Law Number 6 of 2014 concerning Villages, which is followed up with the issuance of Government Regulation Number 43 concerning Regulation of Implementation of Law Number 6 of 2014 concerning Villages and PP Number 60 of 2014 concerning Village Funds sourced from the State Budget, it is stated that the tasks of village structuring and monitoring and supervision of village development are carried out jointly by the Central Government, Provincial Governments and Regency / City Governments.

Keywords: Supervision Policy, Village Government, Fair Value

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian	13
E. Kerangka Konseptual.....	15
F. Kerangka Teoritik.....	35
G. Metode Penelitian	72
H. Sistematika Penulisan	83
I. Orientasi/Keaslian Penelitian.....	84

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengawasan.....	87
1. Definisi Pengawasan	87
2. Jenis-Jenis Pengawasan.....	89
3. Sistem Pengawasan	92
4. Tujuan Pengawasan.....	94
5. Fungsi Pengawasan	95
B. Pemerintah Desa	98
1. Pengertian Umum Desa.....	98
2. Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa.....	100
C. Dana Desa	114

1. Pengertian Dana Desa	114
2. Penggunaan Dana Desa.....	119
3. Pengawasan Dana Desa.....	123
4. Tata Cara Penganggaran Dana Desa	126
5. Tata Cara Pengalokasian Dana.....	129
6. Mekanisme Penyaluran Dana Desa	139
D. Badan Permusyawaratan Desa (BPD).....	149
1. Pengertian BPD	149
2. Struktur BPD.....	150
3. Fungsi BPD	151
4. Kedudukan dan Tugas BPD	159
5. Hak, Kewajiban dan Kewenangan Anggota BPD.....	160
6. Larangan BPD.....	164
7. Mekanisme Musyawarah BPD	165
8. Status BPD Dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dana Desa.....	166

BAB III KEBIJAKAN PENGAWASAN PEMERINTAH DESA BELUM MEMENUHI RASA KEADILAN

A. Kebijakan Pemerintah Desa	168
B. Asas-Asas Pemerintahan Desa.....	199
C. Kebijakan Pemerintah Desa Yang Berkeadilan	207

BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN YANG TERJADI DALAM KEBIJAKAN PENGAWASAN PEMERINTAH DESA

A. Peran Badan Pengawas Desa Dalam Pengawasan Keuangan Pemerintah Desa.....	232
B. Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa.....	249
C. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Mengawasi Pemerintah Desa.....	258

BAB V REKONTRUKSI KEBIJAKAN PENGAWASAN

PEMERINTAH DESA YANG BERBASIS NILAI Keadilan

A. Studi Perbandingan di Berbagai Negara di Bidang Pengawasan.....	278
B. Rekontruksi Kebijakan Pengawasan Pemerintah Desa Yang Berkeadilan.....	288

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan.....	431
B. Saran.....	433
C. Implikasi Kajian Disertasi	



GLOSARIUM

- Desa : Desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, 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.
- Pemerintah Pusat : Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Pemerintahan Daerah : Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan 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.
- Pemerintah Daerah : Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
- Pemerintahan Desa : Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan

Republik Indonesia.

Pemerintah Desa : Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Badan Permusyawaratan Desa : Lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Kewenangan Desa : Kewenangan yang dimiliki desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, Pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat Desa.

Keuangan Desa : Semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.

Pengelolaan Keuangan Desa : Keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa.

Dana Desa : Dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

- Alokasi Dana Desa : Dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.
- Transfer ke Daerah : bagian dari belanja negara dalam rangka mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal berupa dana perimbangan, dana otonomi khusus, dan dana transfer lainnya.
- Kelompok Transfer : dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.
- Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa : Kepala Desa atau sebutan nama lain yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan desa.
- Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa : unsur perangkat desa yang membantu Kepala Desa untuk melaksanakan pengelolaan keuangan desa.
- Sekretaris Desa : Pejabat yang membantu kepala desa dan bertindak selaku koordinator pelaksanaan pengelolaan keuangan desa.
- Kepala Seksi : unsur dari pelaksana teknis kegiatan dengan bidangnya.
- Bendahara Desa : unsur staf sekretariat desa yang membidangi urusan administrasi keuangan untuk menatausahakan keuangan desa.
- Rekening Kas Desa : rekening tempat menyimpan uang Pemerintahan Desa yang menampung seluruh penerimaan desa dan digunakan untuk membayar seluruh pengeluaran desa pada bank yang ditetapkan.

- Penerimaan Desa : uang yang berasal dari seluruh pendapatan desa yang masuk ke APB Desa melalui Rekening Kas Desa atau telah diterima oleh Bendahara Desa.
- Pengeluaran Desa : uang yang dikeluarkan dari APB Desa melalui Rekening Kas Desa atau Bendahara Desa.
- Pemberdayaan Masyarakat Desa : upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.
- Badan Usaha Milik Desa : badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.
- Surplus Anggaran Desa : selisih lebih antara pendapatan desa dengan belanja desa.
- Defisit Anggaran Desa : selisih kurang antara pendapatan desa dengan belanja desa.
- Sisa Lebih Perhitungan Anggaran : selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran.
- Aset Desa : barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli desa, dibeli atau diperoleh atas beban

- Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah.
- Barang Milik Desa : kekayaan milik Desa berupa barang bergerak dan barang tidak bergerak.
- Musyawarah Desa : musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.
- Lembaga Kemasyarakatan Desa : lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat,
- Peraturan Desa : peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- Penghasilan Tetap : penghasilan yang diterima oleh kepala desa dan perangkat desa setiap bulan.
- Surat Permintaan Pembayaran : dokumen yang diterbitkan oleh pelaksana kegiatan atas tindakan pengeluaran yang menyebabkan beban anggaran sekaligus sebagai media verifikasi oleh Sekretaris Desa, media persetujuan oleh Kepala Desa dan media perintah bayar kepada Bendahara Desa.
- Swadaya : membangun dengan kekuatan sendiri yang melibatkan peran serta masyarakat berupa tenaga dan/atau barang yang dinilai dengan uang.
- Panjar : uang yang diserahkan oleh Bendahara Desa atas persetujuan Kepala Desa kepada Pelaksana

- Kegiatan untuk pelaksanaan awal kegiatan.
- Uang Muka : pemberian uang dalam rangka pembayaran sebagian atas pengadaan barang/jasa kepada pihak ketiga.
- Pembiayaan Desa : semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan /atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.
- Kode Rekening : daftar kodefikasi dan klasifikasi terkait transaksi keuangan yang disusun secara sistematis sebagai pedoman dalam pelaksanaan anggaran dan pelaporan keuangan pemerintah desa.
- Laporan Kekayaan Milik Desa : laporan yang menyajikan informasi posisi keuangan desa mengenai aset, kewajiban jangka pendek dan kekayaan bersih pada tanggal tertentu.
- Aset : sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh desa sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah desa maupun masyarakat serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum.
- Kewajiban : utang yang timbul dari peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah desa.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah pada tanggal 15 Januari 2014 telah menetapkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam konsideran Undang-Undang tersebut diisampaikan bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, 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.¹

Berdasarkan rumusan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun

¹ Yusuf Murtiono dan Wulandari, Buku Pintar, -Perencanaan dan Penganggaran Desa,

2014 tentang Desa, bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati. Jadi yang dimaksud penyelenggaraan urusan pemerintahan adalah -untuk mengatur, untuk mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat.²

Pergeseran kedudukan dan kewenangan desa di era Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ini mengundang banyak asumsi negatif berbagai kalangan. Kewenangan desa yang diberikan untuk mengelola 10% (sepuluh persen) dari jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)³ tersebut, memberikan peluang sekaligus tantangan. Peluang untuk membangun kesejahteraan desa semakin besar. Pasalnya, desa harus mengelola dan mengawal anggaran sesuai dengan peruntukannya, yakni sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun di sisi lain, desa-desa tertentu, belum mampu membentuk tata kelola pemerintahan yang baik. Potensi persoalan politik yang semakin luas, salah satunya berkaitan dengan proses politik perebutan jabatan kepala desa.

Kepala Desa memiliki kedudukan yang strategis sebagai Penyelenggara Pemerintahan Desa. Namun ketika melaksanakan kewenangan desa dua lembaga tersebut mempunyai kedudukan yang sama, yakni Kepala Desa dan BPD. Konstruksi hukum terhadap kewenangan desa sebagaimana dimaksud Pasal

² Ibid, hlm 48

³ Alokasi Dana Desa (ADD) tersebut tercantum dalam Pasal 72 Ayat (4) Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa

18 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.

Pasal 19 Kewenangan Desa meliputi:

1. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
2. kewenangan lokal berskala Desa;
3. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
4. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh kepala desa, maka secara hukum memiliki tanggung jawab yang besar, oleh karena itu untuk efektif harus ada pendelegasian kewenangan kepada para pembantunya atau memberikan mandat. Oleh karena itu dalam melaksanakan kewenangan Kepala Desa diberikan sebagaimana ditegaskan pada pasal 26 ayat (3) UU No 6 Tahun 2014, yaitu : Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak:

- a. mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
- b. mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
- c. menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
- d. mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
- e. memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.

Dengan Alokasi Dana Desa (ADD) yang berupa dana perimbangan

sebesar 10% (sepuluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yaitu sebesar Rp. 59,2 triliun untuk 72.000 (tujuh puluh dua ribu) desa di Indonesia,⁴ belum lagi adanya aturan 10% (sepuluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD),⁵ menurut Dodi Faedlullah, diperkirakan akan memicu pihak-pihak yang memiliki potensi untuk memperebutkan jabatan kepala desa termasuk jabatan perangkat desa secara tidak sehat.⁶ Di sini akan muncul berbagai persoalan seperti halnya persoalan yang ada pada pemilihan kepala daerah yaitu masalah money politic yang muncul dalam bentuk transaksi suara.⁷

Salah satu dampak negatifnya adalah masuknya korupsi ke desa-desa. Pesimisme akan pemberian dana yang cukup besar mengundang asumsi negatif banyak kalangan praktisi, akademisi dan politisi. Pandangan tersebut mengarahkan argumentasi bahwa desa-desa tertentu, yang belum terbentuk tata kelola pemerintahan desa yang baik, akan mengalami disorientasi pelaksanaan pemerintahan, jika tidak dipersiapkan kematangan sumberdaya manusia dan institusi kelembagaan. Korupsi dan penyalahgunaan kewenangan menjadi isu utama dalam pemerintahan desa. Hal ini mengingat pernyataan Transparency International sebagai berikut:

⁴ Penjelasan rinciannya tercantum dalam pasal 81 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa

⁵ Tercantum dalam Pasal 72 Ayat (3) Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa, -Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah.

⁶ Dodi Faedlullah, op.cit.

⁷ Ibid

Tahun 2013, dengan 250 juta jiwa penduduk, angka kemiskinan di Indonesia mencapai 96 juta jiwa, sebagian besar ada di desa. Sejatinya para kepala desa belum teruji sebagai kuasa pengguna anggaran dalam jumlah besar. Relevan bila ada kekhawatiran rentan terjerat korupsi seperti halnya gubernur, bupati/wali kota. Bila ini terjadi berarti korupsi benar-benar masuk desa.⁸

Pernyataan Transparency International (TI) tersebut di atas, dimaknai sebagai proses kewaspadaan akibat implikasi hukum dan sosial di masa lampau.⁹

Pada kenyataannya desa telah mengalami ketergantungan kepada pemerintah daerah dan pemerintah pusat untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Maka gagasan sistem pengawasan yang mendorong pada kemandirian desa inilah yang menjadi jawaban atas pembaharuan hukum pemerintahan desa (*village governance reform*) dengan mengedepankan prinsip tata kelola pemerintahan desa yang baik (*good village governance*).

Pengawasan desa oleh masyarakat dinilai lebih efektif setidaknya karena empat alasan. Pertama, secara teoretis, akuntabilitas sosial memberi dampak yang signifikan baik bagi pemerintah desa (pemdes) maupun masyarakat. Bagi pemdes, langkah ini membuat penyelenggaraan urusan publik tepat sasaran, adil, dan berkualitas; mencegah penyelewengan atau korupsi; serta memungkinkan terangkulnya banyak sumber daya untuk kesuksesan pembangunan (World Bank, 2003). Akuntabilitas sosial juga membuat masyarakat lebih peduli, mau terlibat,

⁸ <http://www.ti.or.id/index.php/news/2014/01/03/embrio-korupsi-masuk-desa>, (Diakses 21 Juni 2019).

⁹ Bagir Manan mendefinisikan kewaspadaan adalah bagian dari kontrol. Fungsi kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).

dan turut bertanggung jawab atas masalah maupun solusi urusan publik, serta berbagai hal yang mampu meningkatkan kualitas hidup mereka. Praktik lokal yang baik di Timur Tengah dan Afrika menunjukkan bahwa pemberian ruang dan kewenangan kepada warga untuk terlibat dalam pengawasan dapat mereformasi administrasi, penjangkauan, dan kualitas layanan kesehatan dan pendidikan dasar, termasuk mengatasi masalah yang selama ini tersembunyi (baca lebih lanjut Brix et al., 2015). Kedua, dari segi regulasi, pasal-pasal terkait pengawasan dalam UU Desa dan aturan turunannya lebih menekankan fungsi pembinaan dan pemberdayaan masyarakat daripada klausul investigatif dan penindakan.² Di tingkat supradesa, mandat ini terutama diberikan kepada kabupaten—bukannya Pemerintah Pusat dengan mengedepankan aspek pembinaan, seperti pemberdayaan dan pendidikan, serta memfungsikan institusi desa. Ketiga, secara filosofis, asas rekognisi dan subsidiaritas (*subsidiarity*) perlu dipandang menyeluruh, termasuk dalam konteks pengawasan. Oleh karena itu, segala urusan desa sudah sepatutnya memosisikan kesatuan masyarakat lokal sebagai perkara utama. Apalagi selama ini praktik penyelesaian urusan ataupun konflik di desa lebih mengutamakan pembahasan dan penyelesaian secara internal, misalnya, melalui rembuk tokoh masyarakat atau adat. Jangan sampai hadirnya –pihak baru dalam pengawasan desa justru menghilangkan kebiasaan tersebut. Artinya, proses pengawasan tetap perlu mendukung dinamika desa. Keempat, di tataran praktis, implementasi UU Desa masih diwarnai banyak kelemahan. Sejak SMERU melaksanakan studi awalan di akhir 2015, praktik

pertanggungjawaban lebih dominan ke atas, yaitu berupa pelaporan berbagai dokumen desa kepada kecamatan dan kabupaten. Ini pun dilakukan semata-mata agar desa –aman secara administratif, misalnya, dalam hal evaluasi Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) dan APB Desa

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah Daerah tidak mengatur mekanisme yang jelas dan tegas, baik mengenai tugas pembinaan maupun pengawasan, karena kementerian dan lembaga-lembaga daerah juga tidak mempunyai pegangan hukum yang jelas dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap desa.¹⁰ Namun hanya menekankan bentuk pelimpahan kewenangan pengawasan pemerintahan desa kepada pemerintahan daerah. Besarnya keterkaitan hubungan pemerintahan daerah dengan pemerintahan desa ini menunjukkan bahwa desa berada didalam wilayah kabupaten/kota. Namun ironisnya dalam pengaturan tersebut hubungan antar tingkatan mengundang ketidakjelasan letak dan kedudukan desa. Diantaranya rancunya hubungan pemerintahan antara desa dengan kabupaten, dan rancunya hubungan hukum (peraturan daerah dengan peraturan desa). Pola pengawasan tersebutlah yang mengikis kemandirian desa:

1. Pengawasan Pemerintahan Desa dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Camat mempunyai peran penting sebagai titik poin

¹⁰ Oleh Bagir Manan dimaknainya pengawasan sebagai bandul –ikatan kewenangan|| desentralisasi dalam Negara kesatuan

pelaksana kewenangan untuk membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa beserta lembaga kemasyarakatan desa.

2. Pengawasan Pemerintahan Desa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79

Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Ketentuan tersebut ditujukan kepada daerah untuk menjamin agar pemerintahan daerah dapat berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu fungsi pemerintah dalam pembinaan pemerintahan daerah meliputi pembinaan kepada kepala desa, perangkat desa, dan anggota badan permusyawaratan desa.¹¹

Adapun dibidang pengawasan, pemerintah memberikan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan desa melalui Inspektorat Kabupaten/Kota.¹²

Pemerintah kabupaten/kota melalui Inspektorat Kabupaten/Kota, menjalankan fungsi pengawasan dengan memberikan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di desa.¹³ Disamping itu, pemerintah juga memberikan sanksi kepada kepala desa, perangkat desa, dan anggota badan permusyawaratan desa apabila terdapat pelanggaran dan penyimpangan dalam

¹¹ Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

¹² Pasal 20 huruf c dan Pasal 26 Ayat (4) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

¹³ Pasal 28 huruf f Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

penyelenggaraan pemerintahan.¹⁴

Implikasi hukum (legal impact) terhadap model penyelenggaraan pemerintahan desa di era Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sangat berkaitan erat dengan konstruksi sistem pengawasan yang dilaksanakan. Pertama, dalam kerangka tata hubungan pemerintahan, sistem pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa belum jelas, dikarenakan hubungan desa dengan supra desa sebatas –dianggap sebagai susunan pemerintahan dibawah subsistem pemerintahan daerah kabupaten/kota. Kedua, kemunduran demokrasi desa, ditandai dengan pergulatan kewenangan lembaga pengawasan desa, yang ditunjuk sebagai wadah representasi rakyat. Pergulatan tersebut diawali dengan mengganti Badan Perwakilan Desa (BPD) menjadi Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes atau biasa disebut pula dengan BPD), sehingga berakibat melemahkan proses kontrol politik. Ketiga, terjadi pemerosotan kedaulatan rakyat. Otonomi desa dianggap sebagai pemberian kewenangan –semul. Rakyat kurang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan. Sehingga sering terjadi distorsi dalam pelaksanaan kebijakan.

Pengawasan Pemerintahan Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pertama, mengenai tata hubungan pemerintahan desa dengan supra desa. Prinsip desa yang didorong dengan konsep kemandirian. Artinya

¹⁴ Pasal 45 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

dengan mewujudkan kemandirian desa, pemerintahan desa mampu mendorong demokratisasi desa, kearifan lokal, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas pembangunan desa.¹⁵ Kedua, menguatnya fungsi politik Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pergulatan kewenangan BPD mengalami perubahan-perubahan yang cukup signifikan. Pergeseran peran dan fungsi BPD berubah kembali pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pengaturan menurut undang-undang tersebut mengeluarkan (eksklusi) BPD dari unsur penyelenggara pemerintahan dan melemahkan fungsi legislasi BPD. Adapun yang ketiga, mengenai partisipasi masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, masyarakat desa dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan dalam forum musyawarah desa. Hal ini adalah titik kemajuan demokrasi desa dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam setiap tahap perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan desa. Musyawarah desa yang diselenggarakan bertujuan untuk menggali aspirasi dan partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam membangun pemerintahan desa yang bersih dan profesional. Sistem pengawasan pemerintahan desa dalam perspektif partisipasi masyarakat ini membawa budaya transparansi dan akuntabilitas desa. Sehingga prinsip check and balances dapat terjalin sinergis antara kepala desa, BPD, dan masyarakat desa dalam mewujudkan pemerintahan desa yang mandiri dan demokratis.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan

¹⁵ Sutoro Eko, Kedudukan dan Kewenangan Desa, op.cit, hlm 5

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa menuju pada tahap penyelenggaraan pemerintahan yang mandiri secara yuridis administratif. Menurut peraturan pemerintah tersebut, pemerintah desa melaksanakan transparansi dan akuntabilitas pemerintahan melalui laporan pertanggungjawaban desa yang disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat.

Adapun mengenai mekanisme laporan pertanggungjawaban kepala desa juga disampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Proses dan mekanisme tersebut sebagai bahan evaluasi oleh Bupati/Walikota dan BPD untuk dasar pembinaan dan pengawasan, serta fungsi pengawasan kinerja kepala desa.¹⁶ Disamping itu, dalam peraturan pemerintah tersebut juga diatur mengenai Peraturan Desa yang telah diundangkan harus disampaikan kepada bupati/walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah diundangkan.¹⁷

Problematisasi Sistem Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dimulai dari peran dan fungsi BPD sebagai salah satu lembaga pengawas dalam lingkungan pemerintahan desa.¹⁸ lemahnya pengawasan pemerintahan

¹⁶ Pasal 49 Ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹⁷ Pasal 84 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, mengenai Tata Cara Penyusunan Peraturan Desa.

¹⁸ Kasus tersebut disadur dalam Andi Saputra, -Kasus Korupsi Beras Miskin Kepala Desa Di Garut Ramai-Ramai Huni Buil, www.news.detik.com, diakses pada tanggal 21 Juni 2019

desa karena sikap antipati dengan pengawasan. Pemahaman mengenai pentingnya pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan hal penting dalam membawa paradigma profesionalitas kinerja dalam pemerintahan. Selanjutnya, Infrastruktur pengawasan dan biaya operasional. Disamping kualitas pengawasan BPD, maka kualitas lembaga pengawas diluar BPD juga harus ditingkatkan.

Sehingga ke depan, perlu untuk merekonstruksi sistem pengawasan yang sudah ada saat ini, untuk kemudian diperkuat kembali dengan mempersiapkan segala aspek sumber daya yang mendukung adanya sistem pengawasan tersebut, dengan mengambil sisi perspektif hubungan pemerintah desa dengan supra desa, perspektif kelembagaan (BPD dan lembaga pengawasan lainnya yang kewenangannya berkaitan dengan pengawasan pemerintahan desa, serta ruang partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemerintahan desa.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **-REKONSTRUKSI SISTEM PENGAWASAN PEMERINTAH DESA BERBASIS NILAI KEADILAN PANCASILAI**.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian tersebut di atas, memberikan gambaran tentang beberapa pokok permasalahan yang berkaitan dengan kebijakan pengawasan pemerintah desa berbasis nilai keadilan pancasila. Pokok-pokok permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mengapa kebijakan pengawasan pemerintah desa belum memenuhi rasa keadilan?
2. Kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam kebijakan pengawasan pemerintah desa?
3. Bagaimana rekonstruksi kebijakan pengawasan pemerintah desa yang berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Melihat rumusan masalah yang tersebut di atas, penulisan Disertasi ini bertujuan:

1. Untuk menganalisis dan menemukan sistem pengawasan pemerintah desa belum memenuhi rasa keadilan.
2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam sistem pengawasan pemerintah.
3. Untuk menemukan rekonstruksi sistem pengawasan pemerintah desa yang berbasis nilai keadilan.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan dari tujuan penelitian sebagaimana tersebut di atas, maka diharapkan penelitian ini akan memberi manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat dari segi Teoretis
 - a. Diharapkan hasil penelitian nantinya hasil penelitian dapat menemukan teori baru yang dapat bermanfaat khususnya dalam sistem pengawasan

pemerintah desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang berbasis nilai keadilan.

- b. Diharapkan hasil penelitian nantinya dijadikan rujukan bagi penelitian-penelitian yang akan datang yang berkaitan dengan masalah sistem pengawasan pemerintah desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang berbasis nilai keadilan.
- c. Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat dijadikan bahan rujukan bagi pelaksanaan kegiatan pengkajian yang teraktualisasi dari kegiatan pengajaran, diskusi dan seminar yang nantinya akan dilaksanakan di dunia akademis maupun praktis

2. Manfaat dari segi Praktis

- a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi masukan-masukan pemikiran bagi para pihak yang berkepentingan, masyarakat luas serta penentu kebijakan, dalam kaitannya dengan sistem pengawasan pemerintah desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang berbasis nilai keadilan.
- b. Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat dijadikan sumber rujukan bagi pelaksanaan sistem pengawasan pemerintah desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang berbasis nilai keadilan.
- c. Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat dijadikan pedoman dalam melakukan penyusunan regulasi atau peraturan mengenai sistem pengawasan pemerintah desa sehingga dapat maksimal dalam mendorong

sistem pengawasan pemerintah desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6

Tahun 2014 Tentang Desa yang berbasis nilai keadilan.

E. Kerangka Konseptual

1. Pelaksanaan Sistem Pengawasan Desa

Widodo mendefinisikan pengawasan (*control*) sebagai: –proses usaha untuk melihat, menemukan apakah suatu kegiatan yang dilakukan sesuai dengan apa yang direncanakan. Senada dengan pendapat tersebut Sujanto mendefinisikan pengawasan sebagai: –Segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Berdasarkan pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan/ kontrol merupakan kegiatan untuk melihat apakah kegiatan dilakukan sesuai dengan yang direncanakan.¹⁹

Pengertian Desa Secara etimologi kata desa berasal dari bahasa sansekerta, deca yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau village yang diartikan sebagai — a groups of houses or shops in a country area, smaller than and town —. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewewenangan untuk mengurus rumah tangganya berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

¹⁹ Drs. Widjaja, HAW. 2003. Pemerintahan Desa/Marga. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hlm. 3.

Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul –Otonomi Desal menyatakan bahwa:²⁰ Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Menurut R. Bintarto,²¹ berdasarkan tinjauan geografi yang dikemukakannya, desa merupakan suatu hasil perwujudan geografis, sosial, politik, dan cultural yang terdapat disuatu daerah serta memiliki hubungan timbal balik dengan daerah lain. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia⁶ , desa adalah suatu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai system pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang Kepala Desa) atau desa merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 1, Desa adalah Desa dan Desa adat atau yang disebut dengan nama lain, 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

²⁰ Ibid, hlm 6

²¹ R. Bintaro, Dalam Interaksi Desa – Kota dan Permasalahannya (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1989)

hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 1, Desa adalah Desa dan adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut , 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.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 1, Desa adalah Desa dan adat atau yang disebut dengan nama lain, 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.

Dengan demikian sebagai suatu bagian dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diakui otonominya dan Kepala melalui pemerintah dapat diberikan penugasan pendelegasian dari pemerintahan atauoun dari pemerintahan daerah untuk melaksanakan pemerintahan tertentu. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai adalah keanekaragaman, partisipai, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Pemerintahan

berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintahan dan Badan Permusyawaratan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Merupakan suatu kegiatan pemerintah , lebih jelasnya pemikiran ini didasarkan bahwa penyelenggaraan tata kelola (disingkat penyelenggara), atau yang dikenal selama ini sebagai -Pemerintahan II. Kepala adalah pelaksana kebijakan sedangkan Badan Permusyawaratan dan lembaga pembuatan dan pengawasan kebijakan (Paraturan).

Menurut Zakaria dalam Wahjudin Sumpeno dalam Candra Kusuma²² menyatakan bahwa desa adalah sekumpulan yang hidup bersama atau suatu wilayah, yang memiliki suatu serangkaian peraturan-peraturan yang ditetapkan sendiri, serta berada di wilayah pimpinan yang dipilih dan ditetapkan sendiri. Sedangkan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 72 Tahun 2005 Tentang pasal 6 menyebutkan bahwa Pemerintahan Permusyawaratan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adatistiadat setempat yang diakui dan dihormti dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²³

²² Candra Kusuma Putra, Ratih Nur Pratiwi, suwondo, Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa. Jurnal Administrasi Publik , vol I, No. 6.

²³ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

Dengan demikian sebagai suatu bagian dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diakui otonominya dan Kepala melalui pemerintah dapat diberikan penugasan pendelegasian dari pemerintahan ataupun pemerintahan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sebagai unit organisasi yang berhadapan langsung dengan masyarakat dengan segala latar belakang kepentingan dan kebutuhannya mempunyai peranan yang sangat strategis, khususnya dalam pelaksanaan tugas dibidang pelayanan publik. Maka desentralisasi kewenangan-kewenangan yang lebih besar disertai dengan pembiayaan dan bantuan sarana prasarana yang memadai mutlak diperlukan guna penguatan otonomi menuju kemandirian dan alokasi.

Menurut Peters mengemukakan bahwa untuk melakukan kontrol/pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dapat dilakukan menggunakan dua macam metode. Pertama metode organisasi (*organizational methods*). Kedua, metode kontrol politik (*political methods of control*). Metode organisasi pada dasarnya menggunakan -popular and legal sanctions within the organizational to gain compliancel (*sanksi dan hukum yang dilakukan dalam organisasi untuk mendapatkan kepatuhan*) sarana atau alat untuk melaksanakan metode kontrol organisasional antara lain meliputi publisitas (*publicity*), disiplin internal (*internal dicipline*), penekan kelompok dan publik (*group and public pressures*). Metode kontrol politik adalah metode pengawasan yang dilakukan oleh lembaga politik yaitu lembaga perwakilan rakyat (*representative of the people*) sebagai perwakilan suara masyarakat untuk melakukan kontrol.

Metode kontrol politik yang dilakukan lembaga legislatif menurut Peters dapat dilakukan dengan *-funding, investigasion, constituency service, and postaudit*ll.

a. Penganggaran (*Funding*)

Penganggaran perogram (Program funding) merupakan salah satu alat lembaga legislatif dalam melakukan kontrol kepada birokrasi dengan mengontrol perogram yang akan dianggarkan.

b. Investigasi (*Investigation*)

Investigasi dilakukan lembaga legislatif untuk melakukan kontrol, bentuk paling sederhana dari investigasi lembaga legislatif adalah dengar pendapat dengan pemerintah.

c. Pelayanan Publik (*Constituennce service*) Yaitu kontrol yang dilakukan oleh lembaga legislatif berdasarkan tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan. Untuk memecahkan masalah yang ada dalam pelayanan yang diberikan pemerintah.

d. Posaudit (*Postaudit*) Alat kontrol terakhir lembaga legislatif adalah Posaudit yaitu pemeriksaaan laporan kegiatan yang dilakukan pemerintah sesuai dengan perogram anggaran yang direncanakan.

Berkenaan dengan fungsi hukum khususnya fungsi rekayasa sosial, maka dewasa ini yang diharapkan adalah melakukan usaha untuk menggerakkan rakyat, agar bertingkah laku sesuai dengan cara-cara baru

untuk mencapai suatu keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan. Untuk mewujudkan tujuan tersebut diperlukan kesadaran hukum masyarakat, di dalamnya terkandung nilai-nilai, pandangan-pandangan serta sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum. Menurut Lawrence MFriedman disebut sebagai budaya hukum.²⁴

Budaya hukum merupakan bagian dari budaya yang lahir dari adanya interaksi sosial yang berlangsung melalui penafsiran dan pemahaman tindakan masing-masing baik antar individu maupun kelompok. Menurut istilah para antropologi, budaya tidaklah sekedar berarti himpunan fragmen-fragmen tingkah laku dan pemikiran yang saling terlepas, istilah budaya diartikan sebagai suatu katagori sisi, dan termasuk didalamnya keseluruhan nilai sosial yang berhubungan dengan hukum, berikut sikap yang mempengaruhi hukum,tetapi bukan hasil deduksi dari substansi dan struktur. Jadi termasuk di dalamnya adalah rasa respek atau tidak respek kepada hukum, kesediaan orang untuk menggunakan pengadilan atau tidak, juga sikap-sikap serta tuntutan-tuntutan pada hukum yang diajukan oleh kelompok-kelompok etnik, ras, agama, lapangan pekerjaan, dan kelas-kelas sosial yang berbeda.²⁵

Dengan demikian budaya hukum merupakan keseluruhan faktor yang menentukan sistem hukum memperoleh tempatnya di dalam budaya hukum

²⁴ Esmi Warassih Pujirahayu, *Hukum Dalam Perspektif Sosial, Peyunting Satjipto Rahardjo*, (Bandung: Alumni, 1981), hlm. 124

²⁵ Lawrence M.Friedman, *On Legal Development, Rutgers Law Review*, 1969, hlm. 27-30, diterjemahkan oleh Rachamadi Djoko Soemadio, dengan Budaya Hukum, Kumpulan Bahan

masyarakat. Implementasi suatu hukum dalam hal ini kebijakan pemerintah memang tergantung pada masyarakat atau faktor kebudayaannya. Peraturan hukum yang modern mempunyai hubungan yang kompleks dengan kebudayaan kodifikasi kebiasaan. Ada aspek hukum yang mengkondifikasi kebiasaan, dan barangkali tidak ada hukum yang efektif yang tidak memanfaatkan kebudayaan masyarakat.²⁶

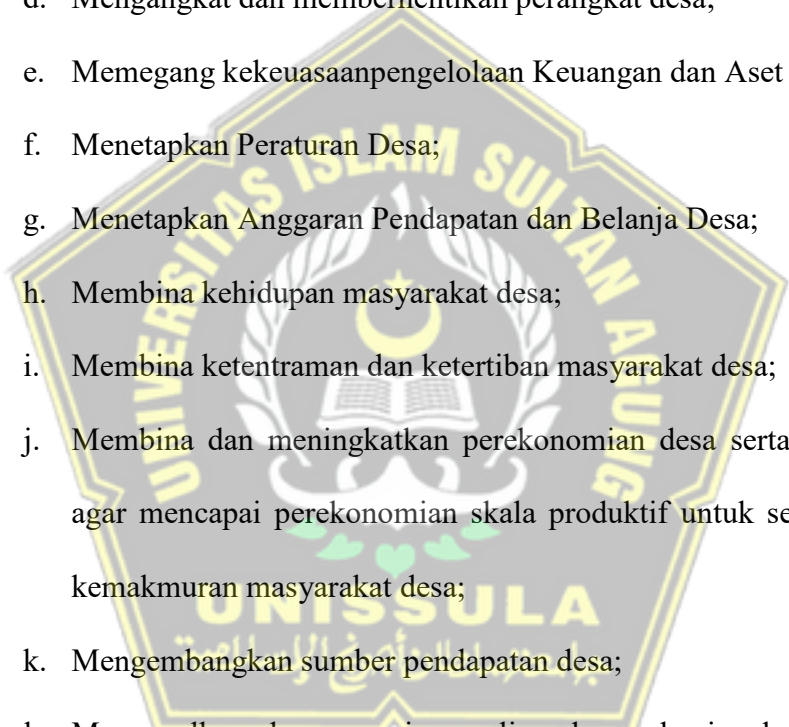
2. Sistem Pengawasan Pemerintahan Desa

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 25 bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain. Dalam ilmu manajemen pembantu pimpinan disebut staf. Staf profesional diartikan sebagai pegawai yaitu pimpinan yang memiliki keahlian dalam bidangnya, bertanggungjawab, dan berperilaku profesional dalam menjalankan tugasnya. Selanjutnya pada pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 disebutkan; Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa perangkat desa adalah Pembantu Kepala Desa dan pelaksanaan tugas menyelenggaraan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan desa,

²⁶ Usman P. Tampubolon, *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Ilmu Sosial dalam Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, 2001, hlm. 137.

pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Atas dasar tersebut.

Kepala Desa memiliki wewenang yang sesuai dengan tugas-tugasnya itu. Diantaranya adalah, bahwa Kepala Desa berwenang untuk:

- 
- a. Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
 - d. Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa;
 - e. Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
 - f. Menetapkan Peraturan Desa;
 - g. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
 - h. Membina kehidupan masyarakat desa;
 - i. Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;
 - j. Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikan agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;
 - k. Mengembangkan sumber pendapatan desa;
 - l. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
 - m. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa;
 - n. Memanfaatkan teknologi tepat guna;
 - o. Mengordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;

- p. Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- q. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya, kepala desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa membuat rencana strategis desa. Hal ini tercantum pada Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berbunyi: Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:²⁷

- a. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa;
- c. Melakukan pengawasan kinerja kepala desa; Badan Permusyawaratan Desa juga memiliki hak untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa, hal ini terdapat dalam Pasal 61 huruf a Undang-Undang Desa yang berbunyi: Badan Permusyawaratan Desa berhak:
 - 1. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa;
 - 2. Menyatakan pendapat atas penyelenggara pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan masyarakat desa, dan pemberdayaan masyarakat desa; dan

²⁷ Lihat Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

3. Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Undang-Undang Desa Pasal 48,²⁸ dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, kepala desa wajib: menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintah Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota, menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Kota, menyampaikan laporan keterangan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran.

Lebih lanjut dalam Pasal 51 Kepala Desa menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 48 huruf c setiap akhir tahun anggaran kepada Badan Permusyawaratan Desa secara tertulis paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran. Laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat pelaksanaan peraturan Desa. Laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan oleh Badan Permusyawaratan Desa dalam melaksanakan fungsi pengawasan kinerja kepala desa.

²⁸ 2 Lihat Pasal 48 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Undang-Undang Desa.

Dari uraian tersebut sudah jelas bahwa Badan Permusyawaratan Masyarakat Desa mempunyai peran yang strategis dalam ikut mengawal penggunaan dana desa tersebut agar tidak diselewengkan. Sesuai dengan undang-undang bahwa kepala desa dibantu oleh perangkat desa. Perangkat desa menurut Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tercantum dalam Pasal 48. Perangkat desa terdiri atas;²⁹

- a. Sekretariat desa;
- b. Pelaksana kewilayahan; dan
- c. Pelaksana teknis.

Perangkat desa diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan camat atas nama Bupati/Walikota. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, perangkat desa bertanggungjawab kepada Kepala Desa. Perangkat desa diangkat dari warga desa yang memenuhi persyaratan, karena tugas pemerintah desa begitu berat maka perangkat desa harus memiliki kemampuan yang memadai untuk bisa mendukung Kepala Desa dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan. Pemerintah desa berkewajiban melaksanakan tugas-tugas pemerintahan sesuai dengan kewenangannya.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 18 disebutkan bahwa kewenangan desa meliputi kewenangan dibidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa,

²⁹ Lihat Pasal 48 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa, berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan adat istiadat desa.³⁰ Untuk melaksanakan tugastugas ini diperlukan susunan organisasi dan perangkat desa yang memadai agar mampu menyelenggarakan pemerintahan dengan baik. Dengan demikian susunan organisasi pemerintah desa yang ada saat ini perlu dikembangkan sesuai dengan kebutuhan dalam upaya melaksanakan amanat Undang-Undang Desa. Struktur organisasi pemerintah desa harus disesuaikan dengan kewenangan dan beban tugas yang harus dilaksanakan.

Pengawasan Dana Desa dilakukan oleh masyarakat melalui BPD (Badan Permusyawaratan Desa) dan pemerintah di atasnya, yaitu pemerintah kabupaten/kota. Meskipun Pemerintah telah meyakinkan agar masyarakat tidak khawatir mengenai penyelewengan dana desa tersebut tetapi dengan adanya fakta bahwa banyak kepala daerah terjerat kasus korupsi bukan tidak mungkin kalau ladang korupsi itu akan berpindah ke desa-desa. Masyarakat desa sangat berharap agar BPD bisa menjalankan fungsinya untuk mengawasi penggunaan dana desa tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 55 disebutkan : Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan

³⁰ Lihat Pasal 18 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

- c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Undang-Undang Desa Pasal 48 : Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajibannya, kepala Desa wajib:

- a. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada bupati/walikota;
- b. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada bupati/walikota;
- c. menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran

3. Nilai Keadilan Pancasila

Nilai atau -Value (bhs. Inggris) termasuk bidang kajian filsafat. Persoalan-persoalan tentang nilai dibahas dan dipelajari salah satu cabang filsafat yaitu filsafat nilai (Axiology, Theory of Value). Filsafat sering juga diartikan sebagai ilmu tentang nilai-nilai. Istilah nilai dalam bidang filsafat dipakai untuk menunjuk kata benda abstrak yang artinya -keberhargaan (Worth) atau -kebaikan (goodness), dan kata kerja yang artinya suatu tindakan kejiwaan tertentu dalam menilai atau melakukan penilaian.

Nilai yang dalam bahasa Inggrisnya adalah value sebagai harga, penghargaan, atau taksiran.³¹ Maksudnya adalah harga yang melekat pada sesuatu atau penghargaan terhadap sesuatu. Sementara itu, pengertian lainnya nilai merupakan sesuatu yang diinginkan sehingga melahirkan tindakan pada diri seseorang.³² Nilai tersebut pada umumnya mencakup tiga wilayah, yaitu nilai intelektual (benar-salah), nilai estetika (indah-tidak indah), dan nilai etika (baik-buruk). Sementara itu, nilai itu pada hakekatnya adalah sifat atau kualitas yang melekat pada suatu objek, bukan objek itu sendiri.³³ Sesuatu itu mengandung nilai, artinya ada sifat atau kualitas yang melekat pada sesuatu itu. Bentuk Pancasila di dalam pengertian ini diartikan sebagai rumusan Pancasila sebagaimana tercantum di dalam alinea keempat Pembukaan UUD'45. Pancasila sebagai suatu sistem nilai mempunyai bentuk yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a) Merupakan kesatuan yang utuh, semua unsur dalam Pancasila menyusun suatu keberadaan yang utuh. Masing-masing sila membentuk pengertian yang baru. Kelima sila tidak dapat dilepas satu dengan lainnya. Walaupun masing-masing sila berdiri sendiri tetapi hubungan antar sila merupakan hubungan yang harmonis.

³¹ Muchson AR (Dasar-Dasar Pendidikan Moral (Diklat Perkuliahan). Yogyakarta:FIS-UNY, halaman 16.

³² Mulyana (Pendidikan Moral). Yogyakarta: hal 21

³³ Kaelan. 2002. Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia. Yogyakarta: Paradigma

b) Setiap unsur pembentuk Pancasila merupakan unsur mutlak yang membentuk kesatuan, bukan unsur yang komplementer. Artinya, salah satu unsur (sila) kedudukannya tidak lebih rendah dari yang lain. Walaupun sila Ketuhanan merupakan sila yang berkaitan dengan Tuhan sebagai causa prima, tetapi tidak berarti sila lainnya hanya sebagai pelengkap

c) Sebagai suatu kesatuan yang mutlak, tidak dapat ditambah atau dikurangi. Oleh karena itu Pancasila tidak dapat diperas, menjadi trisila yang meliputi sosio-nasionalisme, sosio-demokrasi, ketuhanan, atau eka sila yaitu gotong royong sebagaimana dikemukakan oleh Ir. Soekarno.

Pancasila sebagai suatu sistem nilai disusun berdasarkan urutan logis keberadaan unsur-unsurnya. Oleh karena itu sila pertama (Ketuhanan Yang Maha Esa) ditempatkan pada urutan yang paling atas, karena bangsa Indonesia meyakini segala sesuatu berasal dari Tuhan dan akan kembali kepadaNya. Tuhan dalam bahasa filsafat disebut dengan Causa Prima, yaitu Sebab Pertama, artinya sebab yang tidak disebabkan oleh segala sesuatu yang disebut oleh berbagai agama dengan –Namall masing-masing agama.

Sila kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab ditempatkan setelah Ketuhanan, karena yang akan mencapai tujuan atau nilai yang didambakan adalah manusia sebagai pendukung dan pengemban nilai-nilai tersebut. Manusia yang bersifat monodualis, yaitu yang mempunyai susunan kodrat yang

terdiri dari jasmani dan rohani. Makhluk jasmani yang unsur-unsur: benda mati, tumbuhan, hewan. Rohani yang terdiri dari unsur: akal, rasa, karsa. Sifat kodrat manusia, yaitu sebagai makhluk individu, dan makhluk sosial. Kedudukan kodrat, yaitu sebagai makhluk otonom, dan makhluk Tuhan.

Setelah prinsip kemanusiaan dijadikan landasan, maka untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan manusia-manusia itu perlu untuk bersatu membentuk masyarakat (negara), sehingga perlu adanya persatuan (sila ketiga). Persatuan Indonesia erat kaitannya dengan nasionalisme. Rumusan sila ketiga tidak mempergunakan awalan ke dan akhiran an, tetapi awalan per dan akhiran an. Hal ini dimaksudkan ada dimensi yang bersifat dinamik dari sila ini. Persatuan atau nasionalisme Indonesia terbentuk bukan atas dasar persamaan suku bangsa, agama, bahasa, tetapi dilatarbelakangi oleh historis dan etis. Historis artinya karena persamaan sejarah, senasib sepenanggungan akibat penjajahan. Etis, artinya berdasarkan kehendak luhur untuk mencapai cita-cita moral sebagai bangsa yang merdeka, bersatu dan berdaulat, adil dan makmur. Oleh karena itu persatuan Indonesia, bukan sesuatu yang terbentuk sekali dan berlaku untuk selama-lamanya. Persatuan Indonesia merupakan sesuatu yang selalu harus diwujudkan, diperjuangkan, dipertahankan, dan diupayakan secara terus menerus. Semangat persatuan atau nasionalisme Indonesia harus selalu dipompa, sehingga semakin hari semakin kuat dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sila keempat merupakan cara-cara yang harus ditempuh ketika suatu negara ingin mengambil kebijakan. Kekuasaan negara diperoleh bukan karena warisan, tetapi berasal dari rakyat. Jadi rakyatlah yang berdaulat.

Sila kelima Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia ditempatkan pada sila terakhir, karena sila ini merupakan tujuan dari negara Indonesia yang merdeka.

Oleh karena itu masing-masing sila mempunyai makna dan peran sendiri-sendiri. Semua sila berada dalam keseimbangan dan berperan dengan bobot yang sama. Akan tetapi karena masing-masing unsur mempunyai hubungan yang organis, maka sila yang diatas menjiwai sila yang berada dibawahnya. Misalnya, sila Ketuhanan Yang Maha Esa menjiwai dan meliputi sila kedua, ketiga, keempat dan kelima. Demikian seterusnya untuk sila ketiga, keempat, kelima.³⁴

Pancasila yang berisi seperangkat nilai-nilai dasar ideal, merupakan komitmen kebangsaan, identitas bangsa dan menjadi dasar pembangunan karakter keindonesiaan. Mendasarkan pada perspektif teori fungsionalisme struktural, sebuah negara bangsa yang majemuk seperti Indonesia membutuhkan nilai bersama yang dapat dijadikan nilai pengikat integrasi (integrative value), titik temu (common denominator), jati diri bangsa (national

³⁴ Rukiyati. 2008. Pendidikan Pancasila. Yogyakarta: UNY Press.

identity) dan sekaligus nilai yang dianggap baik untuk diwujudkan (ideal value).³⁵

Pancasila sebagai nilai mengandung serangkaian nilai, yaitu: ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, keadilan. Kelima nilai ini merupakan satu kesatuan yang utuh, tak terpisahkan mengacu kepada tujuan yang satu. Pancasila sebagai suatu sistem nilai termasuk kedalam nilai moral (nilai kebaikan) dan merupakan nilai-nilai dasar yang bersifat abstrak.

Terdapat tiga tataran nilai dalam ideology Pancasila yaitu dasar, nilai instrumental, dan nilai praksis.³⁶ Ketiga nilai tersebut adalah sebagai berikut:

1. Nilai dasar, yaitu suatu nilai yang bersifat amat abstrak dan tetap, yang terlepas dari pengaruh perubahan waktu. Nilai dasar merupakan prinsip, yang bersifat amat abstrak bersifat amat umum, tidak terikat oleh waktudan tempat, dengan kandungan kebenaran yang bagaikan aksioma. Dari segi kandungan nilainya, maka nilai dasar yang berkenaan dengan eksistensi sesuatu, yang mencakup cita-cita, tujuan, tatanan dasar dan ciri khasnya. Nilai dasar Pancasila ditetapkan oleh para pendiri negara. Nilai dasar Pancasila tumbuh baik dari sejarah perjuangan bangsa Indonesia melawan penjajahan yang telah menyengsarakan rakyat, maupun daricita-cita yang ditanamkan dalam agama dan tradisi tentang suatu

³⁵ Winarno Narmoatmojo. 2010. Implementasi Pancasila melalui Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education), Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan, UNS

³⁶ Moerdiono, 1995/1996, "Pancasila sebagai Ideologi Terbuka Menghadapi Era Globalisasi dan Perdagangan Bebas", dalam Majalah Mimbar No. 75 tahun XIII, 1995/96, hlm. 9-16.

masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan kebersamaan, persatuan dan kesatuan seluruh warga masyarakat.

2. Nilai instrumental, yaitu suatu nilai yang bersifat kontekstual. Nilai instrumental merupakan penjabaran dari nilai Pancasila, yang merupakan arahan kinerjanya untuk kurun waktu tertentu dan untuk kondisi tertentu. Nilai instrumental ini dapat dan bahkan harus disesuaikan dengan tuntutan zaman. Namun nilai instrumental haruslah mengacu pada nilai dasar yang dijabarkannya. Penjabaran itu bisa dilakukan secara kreatif dan dinamik dalam bentuk-bentuk baru untuk mewujudkan semangat yang sama, dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh nilai dasar itu. Dari kandungan nilainya, maka nilai instrumental merupakan kebijaksanaan, strategi, organisasi, sistem, rencana, program, bahkan proyek-proyek yang menindaklanjuti nilai dasar tersebut. Lembaga negara yang berwenang menyusun nilai instrumental ini adalah MPR, Presiden, dan DPR.
3. Nilai praksis, yaitu nilai yang terdapat dalam kenyataan sehari-hari, berupa cara bagaimana rakyat melaksanakan (mengaktualisasikan) nilai Pancasila. Nilai praksis terdapat pada demikian banyak wujud penerapan nilai-nilai Pancasila, baik secara tertulis maupun tidak tertulis, baik oleh cabang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, oleh organisasi kemasyarakatan, oleh badan-badan ekonomi, oleh pimpinan kemasyarakatan, bahkan oleh warganegara secara perseorangan

Pancasila sebagai nilai yang termasuk nilai moral atau nilai kerohanian juga mengakui adanya nilai material dan nilai vital. Hal ini bersumber dari dasar Pancasila, yaitu manusia yang mempunyai susuna kodrat, sebagai makhluk yang tersusun atas jiwa (rohani) dan raga (materi). Disamping itu Pancasila sebagai sistem nilai juga mengakui nilai-nilainya secara lengkap dan harmonis, yaitu nilai kebenaran (epistemologis), estetis, etis, maupun nilai religius. Oleh karena itu nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sangat lengkap, karena terdiri dari nilai-nilai di atas.

F. Kerangka Teori

Problematika yang telah diajukan pada bagian perumusan masalah, akan dikaji dan diungkap, dengan diajukan beberapa teori sebagai unit maupun pisau analisis.

Dalam menjawab problematika penelitian diajukan beberapa teori. Teori ialah sistem pernyataan-pernyataan, pendapat-pendapat, dan pemahaman-pemahaman yang logik dan saling berkaitan mengenai suatu bidang kenyataan, yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga memungkinkan penarikan hipotesa-hipotesa yang dapat diuji padanya.³⁷ Teori akan berfungsi untuk memberikan petunjuk atas gejala-gejala yang timbul dalam penelitian.³⁸ Teori ilmu merupakan

³⁷ Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, 25 April 1992, hal.3 dan lihat Soerjono Soekanto (I), *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1981, hlm.115-116.

³⁸ James E. Mauch, Jack W. Birch, *Guide to the successful thesis and dissertation*,

suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskannya. Suatu penjelasan biar bagaimanapun meyakinkan, tetapi harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.³⁹

Teori sebenarnya merupakan suatu generalisasi yang dicapai setelah mengadakan pengujian dan hasilnya menyangkut ruang lingkup faktor yang sangat luas. Kadang-kadang dikatakan orang, bahwa teori itu sebenarnya merupakan *an elaborate hypothesis*, suatu hukum akan terbentuk apabila suatu teori telah diuji dan diterima oleh ilmuwan, sebagai suatu keadaan yang benar dalam keadaan-keadaan tertentu.⁴⁰

Kerangka teori dan kerangka konsep dalam penelitian ini akan dikemukakan beberapa teori yang dapat memberikan pedoman dan arahan untuk tercapainya tujuan penelitian ini yang berasal dari pendapat para ilmuwan dan selanjutnya disusun beberapa konsep yang bersumber dari berbagai peraturan dan perundang-undangan yang menunjang tercapainya tujuan penelitian ini.

1. Teori Negara Hukum

Negara hukum adalah suatu doktrin dalam ilmu hukum yang mulai muncul pada abad ke-19 di Eropa, bersamaan dengan kelahiran negara konstitusi dan demokrasi. Negara hukum merupakan terjemahan dari *Rule of Law* atau *Rechtsstaat*. Secara sederhana pengertian negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas

Books in Library and Information Science, Marcel Dekker Inc, New York, 1993, hlm.102.

³⁹ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm.27.

⁴⁰ Soerjono Soekanto (I), *op. cit.*, hlm. 126-127.

hukum. Di negara yang berdasarkan hukum, negara termasuk di dalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga lain dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Negara hukum menurut Friedman, dibedakan antara pengertian formal (*in the formal sense*), dan pengertian hakiki (*ideological sense*). Dalam pengertian formal Negara hukum tidak lain adalah "*organized public power*" atau kekuasaan umum yang terorganisasikan. Oleh karena itu, setiap organisasi hukum (termasuk organisasi yang namanya negara) mempunyai konsep negara hukum, termasuk negara-negara otoriter sekalipun. Negara hukum dalam pengertian hakiki (materiil), sangat erat hubungannya dengan menegakkan konsep negara hukum secara hakiki, karena dalam pengertian hakiki telah menyangkui ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan hukum yang buruk.

Cara menentukan ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan hukum yang buruk dalam suatu konsep negara hukum sangat sulit, karena setiap masyarakat yang melahirkan konsep tersebut berbeda satu sama lain dan karenanya "rasa keadilan" di setiap masyarakat berbeda pula. Dengan demikian, ide negara hukum terkait erat dengan konsep *-rechtsstaat* dan *-the rule of law*, meskipun terjemahannya ke dalam bahasa Indonesia sama-sama negara hukum, namun sebenarnya terdapat perbedaan antara *rechtsstaat* dan *rule of law*.

Gagasan Negara Hukum itu dibangun dengan mengembangkan

perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Untuk menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar yang berkedudukan tertinggi (*the supreme law of the land*), dibentuk pula sebuah Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai "*the guardian*" dan sekaligus "*the ultimate interpreter of the constitution*".

Gagasan negara hukum sudah lama adanya namun tenggelam dalam waktu yang sangat lama, kemudian muncul kembali secara lebih eksplisit pada abad ke-XIX, yaitu dengan munculnya konsep *rechtsstaat* dari Freidrich Julius Stahl yang diilhami oleh Immanuel Kant.

Freidrich Julius Stahl, sebagaimana dikutip oleh Oemar Seno Adji, merumuskan unsur-unsur *rechtsstaat* dalam arti klasik sebagai berikut:⁴¹

- a. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;

⁴¹ Oemar Seno Adji, 1966, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Seruling Masa, Jakarta, hlm. 24.

- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan; dan
- d. Adanya peradilan administrasi.

Pada saat yang hampir bersamaan muncul pula konsep negara hukum (*Rule of Law*) yang dikembangkan oleh A.V Dicey, yang lahir dalam naungan sistem hukum *Anglo-Saxon* (Amerika). Dicey mengemukakan unsur-unsur *Rule of Law* sebagai berikut :

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*);
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun orang pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Istilah negara hukum dalam berbagai literatur tidak bermakna tunggal, tetapi dimaknai berbeda dalam tempus dan locus yang berbeda, sangat tergantung pada idiologi dan sistem politik suatu negara, karena itu Tahir Azhary, dalam penelitiannya sampai pada kesimpulan bahwa istilah negara hukum adalah suatu *genus begrip* yang terdiri dari lima konsep, yaitu konsep negara hukum menurut Al Qur'an dan Sunnah yang diistilahkan dengan nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Eropa kontinental yang disebut *rechtstaat* salah satunya berkembang di

Negar Inggris, sedangkan konsep *rule of law* lebih berkembang di Negara Amerika Serikat dan konsep *socialist legality* berkembang di negara eropa timur seperti Rusia serta konsep negara hukum Pancasila.⁴²

Bertitik tolak dari salah satu inti ajaran al-Qur'an yang menggariskan adanya hubungan manusia secara pertikal dan horizontal, maka dapat diketahui bahwa Islam merupakan suatu totalitas yang bersifat konfrehensif dan luwes. Islam sebagai al-din mencakup seluruh aspek kehidupan manusia, termasuk didalamnya aspek kenegaraan dan hukum.

Syariah dan hukum Islam memiliki karekateristik sendiri yang tidak dijumpai dalam sistem hukum lainnya, misalnya sistem hukum barat. Syariah bersifat transendental, sedangkan hukum barat pada umumnya telah menetralsir pengaruh nilai-nilai transendental dan bersifat sekuler. Hukum Islam bersifat konfrehensif dan luwes. Ia mencakup seluruh lini kehidupan manusia.

Perkembangan hukum internasional selama ini dianggap sangat dipengaruhi oleh kekuatan *euro-cristian*, bahkan beberapa pihak menyebutkan bahwa hukum internasional saat ini bersifat sekuler. Dengan demikian, relasi agama dengan hukum internasional merupakan suatu perkembangan yang menarik. Islam sebagai agama yang sempurna juga mengatur hubungan antarnegara. Hukum internasional Islam disebut dengan

⁴² Tahir Azhary, *Negara Madinah dan Masa Kini*, Edisi Kedua, Kencana, Jakarta, 2003, hlm. 83

Siyar. Hukum internasional dan siyar memiliki sumber hukum yang berbeda. Sumber hukum internasional terdiri dari formiil, materiil dan kausal. Islam dapat dijadikan sebagai sumber hukum internasional baik formiil dan materiil melalui metode ijtihad.⁴³

Untuk mempelajari teori hukum Islam, hal pertama yang harus dilakukan adalah membedakan antara syariah (syari'ah) dengan fikih (fiqh). Membedakan dua hal tersebut akan memudahkan pemahaman tentang teori hukum Islam. Syariah pada dasarnya memiliki keterkaitan dengan wahyu, pengetahuan yang hanya bisa didapat dari Al-Quran dan Sunnah. Sedangkan fikih merupakan metode yang dikembangkan oleh para uqaha (ahli hukum) untuk menafsirkan Al Quran dan Sunnah sehingga dapat memperoleh suatu aturan terhadap realitas kekinian yang didasarkan pada penalaran manusia dan ijtihad.⁴⁴

Syariah memiliki lingkup yang lebih besar mencakup semua kegiatan manusia. Sementara fikih lebih sempit cakupannya dan sebagian besar hanya membahas hal-hal yang berkenaan dengan aturan hukum praktis (al-ahkam al-amaliyyah). Para sarjana muslim secara umum memandang bahwa fikih merupakan pemahaman tentang syariah

⁴³ Eka An Aqimuddin, *ISLAM SEBAGAI SUMBER HUKUM INTERNASIONAL*, Masalah - Masalah Hukum, Jilid 45 No. 4, Oktober 2016, hlm. 318-325, <http://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/13741/10455>

⁴⁴ Mohammad Hashim Kamali, *Membumikan Syariah; Pergulatan Mengaktualkan Islam (terjemahan)*, Mizan, Bandung, 2008, hlm 21.

dan bukan syariah itu sendiri.⁴⁵

Pengertian hukum Islam dalam masyarakat Indonesia terkadang suka terjadi kerancuan dan kesalahpahaman. Secara garis besar, hukum Islam dapat diklasifikasikan menjadi tiga bagian. Pertama, hukum Islam yang berhubungan dengan perihal akidah/keimanan; Kedua, hukum Islam yang berhubungan dengan akhlak; Ketiga, hukum Islam yang berhubungan dengan perbuatan mukallaf. Bagian ketiga inilah yang populer disebut dalam hukum Islam di Indonesia.⁴⁶

Menurut Marzuki,⁴⁷ hukum Islam yang sering ditemukan pada literatur hukum yang berbahasa Indonesia secara umum mencakup syariah dan fikih, bahkan terkadang juga mencakup ushul fikih (dasar-dasar fikih). Namun, harus dipahami pula bahwa hukum Islam itu tidak sama persis dengan syariah dan sekaligus tidak sama persis dengan fikih. Tetapi juga tidak berarti bahwa hukum Islam itu berbeda sama sekali dengan syariah dan fikih. Yang dapat dikatakan adalah pengertian hukum Islam itu mencakup pengertian syariah dan fikih, karena hukum Islam yang dipahami di Indonesia ini terkadang dalam bentuk syariah dan terkadang dalam bentuk fikih.

Munurut Syafi'i bahwa teori hukum Islam didasarkan dari empat

⁴⁵ *Loc. Cit.*

⁴⁶ Ahmad Munif Suratmaputra, *Filsafat Hukum Islam Al-Ghazali; Masalah Mursalah & Relevansinya dengan Pembaharuan Hukum Islam*, Pustaka Firdaus, Jakarta, 2002, hlm.9

⁴⁷ Marzuki, *Memahami Hakikat Hukum Islam*, hlm. 4, tersedia di website <http://staff.uny.ac.id/content/drs-marzuki-mag>, diakses pada tanggal 21 Juni 2019.

sumber yaitu Al Quran; Sunnah; Konsensus Ulama (Ijma); Analogi (qiyas).⁴⁸ Sumber utama dalam teori hukum Islam menurut Imam Syafi'i yaitu terletak pada Al Quran dan Sunnah sedangkan dua sumber pembentuk hukum lainnya hanyalah bersifat tambahan. Dalam perkembangannya terdapat kritik terhadap otoritas sunnah sebagai sumber hukum Islam.⁴⁹

Dalam Konsep Negara Hukum (Nomokrasi Islam) kekuasaan adalah suatu karunia atau nikmat Allah. Artinya ia merupakan rahmat dan kebahagiaan baik bagi yang menerima kekuasaan itu maupun bagi rakyatnya. Ini dapat terjadi apabila kekuasaan itu diimplimentasikan menurut petunjuk al-Qur'an dan tradisi nabi Muhammad. Sebaliknya kalau kekuasaan itu diterapkan dengan cara yang menyimpang atau bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar dalam al-Qur'an dan tradisi Nabi, maka akan hilanglah makna hakiki kekuasaan itu. Dalam keadaan seperti ini, kekuasaan bukan lagi merupakan karunia atau nikmat Allah, melainkan kekuasaan yang semacam ini akan menjadi bencana dan laknat Allah.

Dalam nomokrasi Islam kekuasaan adalah amanah dan setiap amanah wajib disampaikan kepada mereka yang berhak menerimanya, maka kekuasaan wajib disampaikan kepada mereka yang berhak menerimanya, dalam arti dipelihara dan dijalankan atau diterapkan dengan sebaik-baiknya

⁴⁸ Mohammad Hashim Kamali, *Op.cit.*

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 103.

sesuai dengan prinsip-prinsip nomokrasi Islam yang digariskan dalam al-Qur'an dan dicontohkan dalam tradisi nabi.

Oemar Seno Adji menemukan tiga bentuk negara hukum yaitu *rechtstaat* dan *rule of law*, *socialist legality* dan negara hukum Pancasila. Menurut Seno Adji antara *rechtstaat* dan *rule of law* memiliki basis yang sama.⁵⁰ Menurut Seno Adji, konsep *rule of law* hanya pengembangan semata dari konsep *rechtstaats*. Sedangkan antara konsep *rule of law* dengan *socialist legality* mengalami perkembangan sejarah dan idiologi yang berbeda, di mana *rechtstaat* berkembang di negara Inggris, Eropa kontinental dan *rule of law* lebih berkembang di Amerika Serikat sedangkan *socialist legality* berkembang di negara-negara komunis dan sosialis di eropa timur. Namun ketiga konsep itu lahir dari akar yang sama, yaitu manusia sebagai titik sentral (*antropocentric*) yang menempatkan rasionalisme, humanisme serta sekularisme sebagai nilai dasar yang menjadi sumber nilai.

Unsur-unsur yang terdapat dalam kedua macam konsep negara hukum tersebut di atas, baik *rechtsstaat* maupun *the rule of law* mempunyai persamaan dan perbedaan.

Persamaan pokok antara konsep *rechtsstaat* dengan konsep *the rule of law* adalah, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.⁵¹ Pemberian perlindungan dan penghormatan yang besar, yang disebabkan oleh adanya

⁵⁰ Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas, Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, 1980, hlm. 25

⁵¹ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 10

penindasan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia oleh kekuasaan negara yakni raja atau negara yang absolut. Adanya pemisahan pembagian kekuasaan negara kepada beberapa badan atau lembaga negara, merupakan salah satu cara untuk menghindari terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan sekaligus memberikan jaminan serta perlindungan terhadap hak asasi manusia. Demikian pula harapan agar pemerintah dijalankan berdasarkan hukum atas dasar persamaan di hadapan hukum, terkandung maksud untuk mewujudkan pemerintahan yang berdasarkan hukum, sedangkan perbedaan pokok antara *rechtsstaat* dengan *the rule of law* adalah adanya unsur peradilan administrasi.⁵²

Di dalam *the rule of law* tidak ditemukan adanya unsur peradilan administrasi, sebab prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) di negara-negara *Anglo-Saxon* lebih diutamakan, sehingga tidak diperlukan peradilan administrasi. Prinsip *equality before the law* menghendaki agar prinsip persamaan antara rakyat dengan pejabat administrasi, harus juga tercermin dalam penyelenggaraan peradilan, pejabat administrasi dan rakyat sama-sama taat kepada hukum dan mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum.

Konsep negara hukum Indonesia adalah negara hukum Pancasila. Apabila titik sentral dalam *rechtsstaat* dan *the rule of law* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, maka dalam negara

⁵² *Ibid.*, hlm. 11

hukum Pancasila titik sentralnya adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan secara vertikal (*Habluminannas*) dengan tetap menjaga hubungan manusia dengan Allah SWT (*Habluminallah*).

Guna melindungi hak-hak asasi manusia, dalam konsep “*the rule of law*” mengedepankan prinsip “*equality before the law*” dan dalam konsep “*rechtsstaat*” mengedepankan prinsip “*wetmatigheid*” kemudian menjadi “*rechtmatigheid*”,⁵³ sedangkan untuk negara hukum Pancasila yang menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, yang mengedepan adalah asas kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat.

Konsep negara hukum Indonesia terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.

Selaras dengan semangat UUDNRI Tahun 1945, negara hukum dimaksud bukanlah sekedar negara hukum dalam arti formil, yaitu negara yang hanya bertujuan untuk menjamin keserasian dan ketertiban sehingga tercipta stabilitas keamanan dalam masyarakat, negara baru bertindak

⁵³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia Edisi Khusus*, Peradaban, Surabaya, 2007, hlm.80.

apabila stabilitas keamanan terganggu.

Pengertian negara hukum menurut UUDNRI Tahun 1945 adalah negara hukum dalam arti materiil, yaitu negara bukan saja menjaga stabilitas keamanan semata-mata melainkan juga secara aktif ikut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyatnya.

Hal tersebut dapat dilihat dari tujuan negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUDNRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa Pemerintah Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Muhammad Tahir Azhary,⁵⁴ dengan mengambil inspirasi dari sistem hukum Islam, mengajukan pandangan bahwa ciri-ciri nomokrasi atau Negara Hukum yang baik itu mengandung 9 (sembilan) prinsip, yaitu:

- a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
- b. Prinsip musyawarah;
- c. Prinsip keadilan;
- d. Prinsip persamaan;
- e. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- f. Prinsip peradilan yang bebas;

⁵⁴ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 64

- g. Prinsip perdamaian;
- h. Prinsip kesejahteraan;
- i. Prinsip ketaatan rakyat.

Menurut Azhary, bahwa secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtsstaat* ataupun *rule of law* mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai arah yang sama, yaitu mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi. Perbedaannya terletak pada arti materiil atau isi dari ketiga istilah tersebut yang disebabkan oleh latar-belakang sejarah dan pandangan hidup suatu bangsa.⁵⁵

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Dalam penjelasan menyatakan bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUDNRI Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filsafat bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Dengan ketentuan ini sangat jelas bahwa seluruh produk hukum di negara ini harus mencamtumkan nilai-nilai pancasila sebagai falsafah negara.

⁵⁵ *Ibid*, hlm 36

2. Teori Keadilan Pancasila

Pancasila mempunyai karakter atau sifat yang fleksibel dan mampu memberikan tuntutan jaman dalam mengikuti globalisasi perubahan jaman. Di dalam pembahasan persoalan keadilan yang muncul di dalam masyarakat, Pancasila mampu memberikan jawaban untuk permasalahan itu. Pancasila mampu memberikan nilai-nilai keadilan sebagai pembaharuan hukum di Indonesia. Pembaharuan hukum di Indonesia sangat diperlukan karena masih banyaknya persoalan-persoalan baru yang belum dapat dijangkau oleh hukum. Persoalan-persoalan tersebut seyogyakan diselesaikan dengan satu visi, misi, tujuan dan persepsi tentang Pancasila dalam melakukan pembaharuan hukum di Indonesia. Selain persoalan-persoalan baru yang belum terselesaikan, persoalan lama juga menjadi permasalahan yang juga dianggap urgent untuk segera diselesaikan, mengingat hukum selalu hadir dalam kehidupan masyarakat untuk memberikan kepastian, keadilan dan manfaat.

Pada era reformasi saat ini, bahwa Pancasila ikut dalam pandangan bagian dari pengalaman masa lalu yang dianggap buruk. Sebagai suatu konsep politik, Pancasila pada jaman orde baru pernah dipakai sebagai legitimasi ideologi dalam membenarkan negara orde baru dengan segala tujuannya. Persoalan ini kemudian menjadikan Pancasila terlupakan. Jadi sangat sulit untuk dielakkan jika muncul pendeskreditan atas Pancasila dimasa kini. Pancasila ikut disalahkan dan menjadi sebab kehancuran serta menjadi dasar

utama dalam melakukan kesalahan dengan berkaca pada pemerintahan orde baru.

Banyak orang enggan berbicara Pancasila dan merasa tidak perlu untuk membicarakannya. Bahkan bisa jadi orang yang berbicara Pancasila dianggap ingin kembali ke masa lalu. Namun beranjak dari itu, tentunya kita harus mencermati lebih spesifik lagi arti penting dari Pancasila. Di dalam substansi Pancasila terkandung nilai-nilai yang positif yang mampu memberikan perubahan bagi bangsa ini. Nilai-nilai positif ini mampu memberikan landasan bagi terciptanya suatu keadilan bagi bangsa Indonesia. Relevansi dengan keadilan maka nilai keadilan yang terkandung di dalam Pancasila dapat menjadi landasan dasar bagi terbentuknya hukum yang berkemanusiaan yang adil dan beradab serta berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kemanusiaan yang adil dan beradab merupakan dasar dari perlindungan hak asasi yaitu memanusiakan manusia secara beradab tanpa mengurangi haknya sedikitpun. Sedangkan keadilan sosial merupakan keadilan yang digunakan untuk membedakan keadilan sosial dengan konsep keadilan dalam hukum. Keadilan sosial juga merupakan salah satu sila dalam Pancasila yaitu sila kelima dari Pancasila yang dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat.

Dalam sila kedua dan sila kelima tersebut tertuang nilai-nilai tujuan Negara untuk menciptakan keadilan dalam konteks kehidupan bersama.

Makna dari sila kedua dan sila kelima mengandung makna keadilan yang berupa nilai, tentunya harus diwujudkan dalam kehidupan bersama. Keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakekat keadilan sosial yaitu keadilan dalam hubungan manusia dengan dirinya sendiri, hubungan manusia dengan sesama, hubungan manusia dengan bangsa dan negaranya kemudian yang terakhir adalah hubungan manusia dengan Tuhannya. Walaupun banyak pendapat yang memberikan persepsi yang sama antara keadilan sosial dan Marxisme, akan tetapi sesuai dengan fleksibilitas Pancasila, ideologi ini sudah tidak dapat diaktualisasikan pada era reformasi seperti sekarang ini. Keadilan sosial pada era reformasi merupakan keadilan bagi masyarakat karena sosial bukan merupakan ideologi Marxisme. Sosial merupakan hal yang berkaitan dengan masyarakat bukan merupakan ideologi Marxisme seperti yang diagungagungkan oleh komunis.

Pancasila menjadi sumber dari segala sumber hukum yang menjadi norma dasar bangsa Indonesia dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Pendapat Aristoteles bahwa keadilan harus dipahami dalam pengertian kesamaan. Pendapat ini sesuai dengan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dapat disimpulkan bahwa seluruh rakyat Indonesia mendapatkan perlakuan yang sama dalam memperoleh keadilan. Akan tetapi Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit yang sama hak dan kewajibannya.

Persamaan ini mengartikan bahwa keasamaan hak yang sama bagi semua masyarakat dalam memperoleh keadilan hak asasinya. Sebagai contoh hak hidup, hak merdeka, hak menyatakan pendapat dan lain-lain. Sedangkan kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya dan prestasinya.

Pancasila sebagai akar dari cita hukum bangsa Indonesia memberikan konsekuensi bahwa dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai pandangan hidup yang dianut akan memberikan arah pada pikiran dan tindakan. Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur yakni keadilan, kehasil-gunaan atau manfaat dan kepastian hukum. Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan kenyataan kemasyarakatan. Sejalan dengan itu maka, Ilmu hukum dan hukum Indonesia seyogyanya bertumpu dan mengacu pada cita hukum tersebut.⁵⁶

Pembedaan tersebut, Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan. Perbedaan dan perdebatan tentang keadilan dapat diselesaikan dengan memantapkan visi, misi, tujuan dan persepsi tentang Pancasila itu sendiri. Tentunya dengan persamaan persepsi dalam memahami nilai-nilai dari Pancasila, akan terwujud persamaan

⁵⁶ B. Arief Sidharta, Ilmu Hukum Indonesia, FH Unika Parahyangan, Bandung, 2010.

persepsi tentang keadilan. Ajaran Thomas Hobbes terletak pada upaya teoretisnya mencegah konflik total dalam masyarakat, terkait dengan kecenderungan alamiah manusia mementingkan ego-nya. Pengambilan keputusan tentang keadilan jika memiliki norma dasar dengan persepsi sama tanpa mengutamakan ego masing-masing individu atau kelompok, maka keadilan tersebut diakui sebagai keadilan yang adil. Jadi dapat diartikan bahwa karakteristik keadilan Pancasila membutuhkan pemahaman tentang keasamaan visi, misi, tujuan dan persepsi dalam menciptakan hukum yang berkeadilan. Pancasila bersifat fleksibel dapat berubah-ubah sesuai dengan tuntutan jaman. Dalam pemaknaan nilai-nilai dalam substansi Pancasila, seyogyanya pengambil kebijakan mampu menempatkan Pancasila pada waktu tertentu dan tempat tertentu sesuai perkembangan jaman yang ada.

Karakteristik keadilan Pancasila jika dianalisis dengan Theory of Justice John Rawls memiliki keasamaan dengan pendapat Aristoteles. Kesamaan pendapat ini yaitu keadilan harus dipahami sebagai kesamaan. Manusia sebagai makhluk sosial harus memperoleh kesamaan di dalam hukum ataupun keasamaan dalam memperoleh keadilan. Pandangan Rawls memposisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu di dalam masyarakat. Tidak ada perbedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang.

Pandangan Rawls tersebut diyakinkan dengan ajaran Plato mengenai penggunaan hukum sebagai sarana keadilan yaitu berangkat dari idealismenya tentang lnegara ideall dimana tiap orang berkesempatan menikmati keadilan dalam arti setiap orang mempunyai hak yang sama dalam meperoleh keadilan.

Dalam teorinya Rawls bermaksud mengembangkan suatu tatacara yang akan menghasilkan asas-asas keadilan : -Asas-asas keadilan itu menurut Rawls dapat ditentukan dengan semacam proses perjanjian di antara anggota-anggota masyarakat dengan mengindahkan antara lain kerjasama manusia, moralitas yang minimal, rasa keadilan, pilihan rasional, dan apa yang dinamakan primary goods (hal-hal utama yang ingin diperoleh setiap orang)).⁵⁷

Berdasarkan tata cara yang demikian itu Rawls menyimpulkan bahwa 2 (dua) asas keadilan akan disetujui secara bulat oleh anggota-anggota masyarakat, yaitu:

1. Setiap orang hendaknya memiliki suatu hak yang sama atas sistem menyeluruh yang terluas mengenai kebebasan-kebebasan dasar (basic liberties)
2. Perbedaan sosial dan ekonomi hendanya diatur sedemikian hingga.
 - a. memberikan manfaat yang terbesar bagi mereka yang berkedudukan paling menguntungkan.

⁵⁷ The Liang Gie, Op.Cit.

b. bertalian dengan jabatan dan kedudukan yang terbuka bagi semua orang berdasarkan persamaan kesempatan yang layak.⁵⁸

Prinsip keadilan yang pertama menyangkut distribusi dari kebebasan dasar yang sama bagi setiap orang dalam arti kesamaan. Kebebasan dasar yang utama adalah Hak Asasi Manusia yang wajib diberikan secara sama untuk setiap orang. Prinsip keadilan pertama ini sesuai dengan kemanusiaan yang adil dan beradab sila kedua dari Pancasila. Prinsip keadilan yang kedua berkaitan dengan jabatan, kedudukan sosial, penghasilan dan kekayaan. Dalam hal ini Rawls menganut asas perbedaan, dalam arti kedudukan sosial tidak bisa disamaratakan akan tetapi pembagian keadilan sesuai dengan jasa atau kedudukan bagi individu orang tersebut. Hal ini sesuai dengan prinsip keadilan distributif.

Pandangan Rawls tentang dua prinsip diatas sesuai dengan prinsip keadilan Aristoteles yakni jika satu dengan yang lain mempunyai persamaan harus diperlakukan sama, jika berbeda harus pula diperlakukan beda, akan tetapi dalam porsi yang sama dalam konteks keadilan. Teori keadilan Aristoteles tersebut berdasar pada prinsip persamaan (equality). Prinsip persamaan tersebut sesuai dengan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Seluruh rakyat Indonesia mengartikan bahwa pemberian hak yang sama kepada seluruh rakyat Indonesia sesuai asas persamaan. Kedua prinsip Rawls diatas kemudian digunakan sebagai pranata hukum

⁵⁸ *Ibid.*

dalam menciptakan kepastian yang berkeadilan serta mendistribusikan manfaat.

Karakteristik keadilan Pancasila yaitu memanusiakan manusia secara adil dan beradab sesuai hak asasinya. Hak Asasi Manusia telah melekat semenjak manusia di dalam kandungan. Hak Asasi Manusia harus selalu dilindungi karena hukum ada untuk masyarakat. Hak asasi merupakan hak perlakuan yang sama dihadapan hukum. Selain memanusiakan manusia, karakteristik keadilan Pancasila juga memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Manusia sebagai makhluk sosial, sehingga harus saling hormat menghormati antar sesama sesuai dengan ajaran Agustinus adalah soal nilai-nilai yakni harga dan cinta, dan mengasihi sesama.

Hormat-menghormati antar sesama bertujuan untuk menghormati hak manusia dalam memperoleh keadilan dan kesejahteraan karena keadilan dalam sila kelima Pancasila memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Karakteristik keadilan Pancasila merupakan kaidah-kaidah moral serta nilai Value tentang kebenaran yaitu keadilan yang berfungsi sebagai landasan untuk membentuk keadilan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengadopsi nilai-nilai keadilan yang berdasarkan Pancasila sebagai ideologi bangsa Rechtsidee.

Cita hukum Rechtsidee tentunya mempunyai tujuan yaitu keadilan. Di dalam hukum, keadilan berbeda dengan keadilan sosial Pancasila

ataupun dengan kemanusiaan yang adil dan beradab. Keadilan dalam hukum secara harfiahnya mempunyai makna yang sempit yakni apa yang sesuai dengan hukum dianggap adil sedang yang melanggar hukum dianggap tidak adil. Jika terjadi pelanggaran hukum, maka harus dilakukan pengadilan untuk memulihkan keadilan. Berbeda dengan konsep keadilan Pancasila.

Dalam keadilan berdasarkan Pancasila, merupakan kewajiban moral yang mengikat anggota masyarakat dalam hubungannya dengan anggota masyarakat yang lainnya. Keadilan sosial di dalam Pancasila merupakan suatu sumber nilai yang harus dijabarkan menjadi keadilan hukum. Tujuan mencapai keadilan itu melahirkan konsep keadilan sebagai hasil atau keputusan yang diperoleh dari penerapan atau pelaksanaan sepatutnya asas-asas dan perlengkapan hukum. Pengertian keadilan ini dapat disebut keadilan prosedural (-procedural Justice) dan konsep inilah yang dilambangkan dengan dewi keadilan, pedang, timbangan, dan penutup mata untuk menjamin pertimbangan yang tak memihak dan tak memandang orang.⁵⁹

3. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan

⁵⁹ Glenn R. Negley, -Justice, dalam Louis Shores, ed., Collier's Encyclopedia, Volume 13, Crowell_Collier, 1970.

sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa –ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (the rule and the ruled).⁶⁰

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai *-blote macht*,⁶¹ sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.⁶²

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁶³ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam

⁶⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 35-36

⁶¹ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), hlm. 30

⁶² A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), hlm. 52

⁶³ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 1

proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.⁶⁴

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.⁶⁵

Kekuasaan agar dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.⁶⁶ Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui

⁶⁴ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta:Universitas Islam Indonesia, 1998), hlm. 37-38

⁶⁵ Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hlm. 35

⁶⁶ Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, hlm. 39

kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah *-bevoegheid* dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah *-bevoegheid*. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah *-bevoegheid* digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.⁶⁷

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.⁶⁸ Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *-onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang

⁶⁷ Phillipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm. 20

⁶⁸ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), hlm. 22

membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁶⁹ Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah:

Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).⁷⁰

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subjek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau

⁶⁹ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65

⁷⁰ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm.4

mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat.

Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi:⁷¹

1. Atribusi;

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undangundang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara:

⁷¹ Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm.

- a. berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah;
- b. bertindak sebagai delegated legislator, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.

2. delegasi; dan

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, seperti dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan bahwa dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, yaitu:

a. atribusi; dan

b. delegasi.⁷²

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi secara logis selalu didahului oleh atribusi).

Kedua cara organ pemerintah dalam memperoleh kewenangan itu, dijadikan dasar atau teori untuk menganalisis kewenangan dari aparatur negara di dalam menjalankan kewenangannya.

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu.⁷³

a. atribusi; dan

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya

⁷² Ibid., hlm. 105

⁷³ Philipus M. Hadjon, -Tentang *Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, him. 90.

kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.

b. delegasi dan kadang-kadang juga mandat.

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:

1. delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.⁷⁴

3. Mandat.

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahani itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan

⁷⁴ Ibid, hlm. 994

tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:

1. pengaruh;
2. dasar hukum; dan
3. konformitas hukum.⁷⁵

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:⁷⁶

- a. *with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.*

⁷⁵ Ibid, hlm. 90.

⁷⁶ J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, (Nijmegen: Ars Aequilibrari, 1998), hlm. 16-17

- b. Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*
- c. With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi

tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:⁷⁷

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.⁷⁸

⁷⁷ Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm. 5

⁷⁸ F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 219

G. Kerangka Pemikiran

Teori sebenarnya merupakan suatu generalisasi yang dicapai setelah mengadakan pengujian dan hasilnya menyangkut ruang lingkup faktor yang sangat luas. Kadang-kadang dikatakan orang, bahwa teori itu sebenarnya merupakan *an elaborate hypothesis*, suatu hukum akan terbentuk apabila suatu teori telah diuji dan diterima oleh ilmuwan, sebagai suatu keadaan yang benar dalam keadaan-keadaan tertentu.⁷⁹ Kendala yang telah diajukan pada bagian perumusan masalah, akan dikaji dan diungkap, dengan diajukan beberapa teori sebagai unit maupun pisau analisis.

Dalam menjawab kendala penelitian diajukan beberapa teori. Teori ialah sistem pernyataan-pernyataan, pendapat-pendapat, dan pemahaman-pemahaman yang logik dan saling berkaitan mengenai suatu bidang kenyataan, yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga memungkinkan penarikan hipotesa-hipotesa yang dapat diuji padanya.⁸⁰ Teori akan berfungsi untuk memberikan petunjuk atas gejala-gejala yang timbul dalam penelitian.⁸¹ Teori ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskannya. Suatu penjelasan biar bagaimanapun meyakinkan, tetapi harus didukung oleh fakta

⁷⁹ Soerjono Soekanto (I), *op. cit.*, hlm. 126-127.

⁸⁰ Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, 25 April 1992, hal.3 dan lihat Soerjono Soekanto (I), *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1981, hlm.115-116.

⁸¹ James E. Mauch, Jack W. Birch, *Guide to the successful thesis and dissertation*, Books in Library and Information Science, Marcel Dekker Inc, New York, 1993, hlm.102.

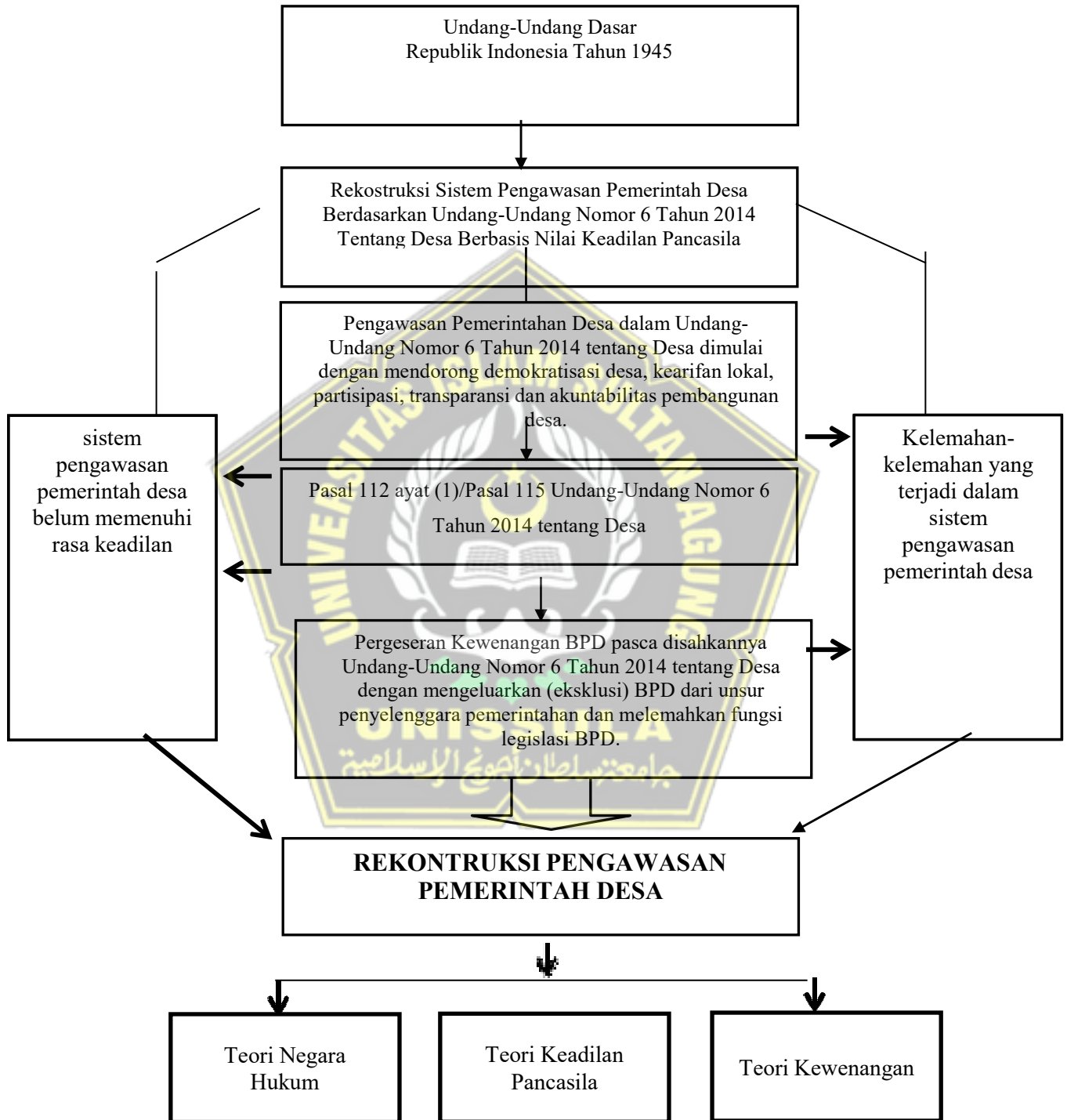
empiris untuk dapat dinyatakan benar.⁸²

Kerangka teori dan kerangka konsep dalam penelitian ini akan dikemukakan beberapa teori yang dapat memberikan pedoman dan arahan untuk tercapainya tujuan penelitian ini yang berasal dari pendapat para ilmuwan dan selanjutnya disusun beberapa konsep yang bersumber dari berbagai peraturan dan perundang-undangan yang menunjang tercapainya tujuan penelitian ini. Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :



⁸² M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm.27.

Pancasila Sebagai Sumber dari Segala Sumber Hukum



H. Metode Penelitian

Untuk keberhasilan suatu penelitian yang baik dalam memberikan gambaran dan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat, tujuan serta manfaat penelitian sangat ditentukan oleh metode yang digunakan dalam penelitian. Dapat dikutip pendapat Soeryono Soekanto mengenai penelitian hukum, sebagai berikut:⁸³

-Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian yang ditimbulkan di dalam gejala yang bersangkutan.

1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah Paradigma Konstruktivisme, yaitu pendekatan secara teoritis untuk komunikasi yang dikembangkan Tahun 1970-an oleh Jesse Deli dan rekan-rekan sejawatnya.

Teori konstruktivisme menyatakan bahwa individu melakukan interpretasi dan bertindak menurut berbagai kategori konseptual yang ada dalam pikirannya. Menurut teori ini, realitas tidak menunjukkan dirinya dalam bentuknya yang kasar, tetapi harus disaring terlebih dahulu melalui bagaimana cara seseorang melihat sesuatu.⁸⁴

Konstruktivisme menolak pandangan positivisme yang memisahkan

⁸³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1981, hlm. 43.

⁸⁴ Morissan, *Teori Komunikasi Organisasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 7

subjek dan objek komunikasi. Dalam pandangan konstruktivisme, bahasa tidak lagi hanya dilihat sebagai alat untuk memahami realitas objektif belaka dan dipisahkan dari subjek sebagai penyampai pesan. Konstruktivisme justru menganggap subjek sebagai faktor sentral dalam kegiatan komunikasi serta hubungan-hubungan sosialnya. Subjek memiliki kemampuan melakukan kontrol terhadap maksud-maksud tertentu dalam setiap wacana.

Teori konstruktivisme menyatakan bahwa individu menginterpretasikan dan beraksi menurut kategori konseptual dari pikiran. Realitas tidak menggambarkan diri individu namun harus disaring melalui cara pandang orang terhadap realitas tersebut. Teori konstruktivisme dibangun berdasarkan teori yang ada sebelumnya, yaitu konstruksi pribadi atau konstruksi personal (*personal construct*) oleh George Kelly. Ia menyatakan bahwa orang memahami pengalamannya dengan cara mengelompokkan berbagai peristiwa menurut kesamaannya dan membedakan berbagai hal melalui perbedaannya.

Paradigma konstruktivisme ialah paradigma di mana kebenaran suatu realitas sosial dilihat sebagai hasil konstruksi sosial, dan kebenaran suatu realitas sosial bersifat relatif. Paradigma konstruktivisme ini berada dalam perspektif interpretivisme (penafsiran) yang terbagi dalam tiga jenis, yaitu interaksi simbolik, fenomenologis dan hermeneutik. Paradigma konstruktivisme dalam ilmu sosial merupakan kritik terhadap paradigma positivis.

Menurut paradigma konstruktivisme realitas sosial yang diamati oleh seseorang tidak dapat digeneralisasikan pada semua orang, seperti yang biasa dilakukan oleh kaum positivis. Konsep mengenai konstruksionis diperkenalkan oleh sosiolog *interpretative*, Peter L. Berger bersama Thomas Luckman. Dalam konsep kajian komunikasi, teori konstruksi sosial bisa disebut berada diantara teori fakta sosial dan definisi sosial.⁸⁵

Paradigma konstruktivisme yang ditelusuri dari pemikiran Weber⁸⁶, menilai perilaku manusia secara fundamental berbeda dengan perilaku alam, karena manusia bertindak sebagai agen yang mengkonstruksi dalam realitas sosial mereka, baik itu melalui pemberian makna maupun pemahaman perilaku menurut Weber, menerangkan bahwa substansi bentuk kehidupan di masyarakat tidak hanya dilihat dari penilaian objektif saja, melainkan dilihat dari tindakan perorang yang timbul dari alasan-alasan subjektif. Weber juga melihat bahwa tiap individu akan memberikan pengaruh dalam masyarakatnya.

Paradigma konstruktivis dipengaruhi oleh perspektif interaksi simbolis dan perspektif strukturan fungsional. Perspektif interaksi simbolis ini mengatakan bahwa manusia secara aktif dan kreatif mengembangkan respons terhadap stimulus dalam dunia kognitifnya. Dalam proses sosial, individu

⁸⁵ Eriyanto. *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Isi Media*, LKIS, Yogyakarta, 2004, hlm. 13

⁸⁶ Max Weber, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalisme*, New York, 1985, hlm. 5

manusia dipandang sebagai pencipta realitas sosial yang relatif bebas di dalam dunia sosialnya. Realitas sosial itu memiliki makna manakala realitas sosial tersebut dikonstruksikan dan dimaknakan secara subjektif oleh individu lain, sehingga memantapkan realitas itu secara objektif.

2. Metode Pendekatan

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Macam-macam pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah:⁸⁷

- a. Pendekatan undang-undang (*statute approach*);
- b. Pendekatan kasus (*case approach*);
- c. Pendekatan historis (*historical approach*);
- d. Pendekatan komparatif (*comparative approach*);
- e. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih ditujukan kepada pendekatan undang-undang dan pendekatan kasus. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁸⁸ Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan

⁸⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 93.

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 93.

dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan.⁸⁹ Penulis melakukan penelitian dengan tujuan untuk menarik azas-azas hukum (*–rechtsbeginselen*) yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis.⁹⁰

Penelitian ini termasuk dalam tradisi penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum yuridis normatif mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang-undangan) dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan.⁹¹ Pengkajian tersebut bertujuan untuk memastikan apakah hasil penerapan pada peristiwa hukum *in concreto* itu sesuai atau tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang. Atau dengan kata lain apakah ketentuan Undang-Undang telah dilaksanakan sebagaimana patut atau tidak, sehingga pihak-pihak yang berkepentingan mencapai tujuan atau tidak.

Dalam penelitian ini dilakukan rekonstruksi realitas sosial, dengan mengedepankan interaksi antara peneliti dengan apa yang dikaji melalui sumber-sumber dan informan, serta memperhatikan konteks yang membentuk masukan, proses dan hasil penelitian, maupun pemaknaan-pemaknaannya. Penelitian ini juga menggunakan data kualitatif apabila diperlukan untuk

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 94.

⁹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 252.

⁹¹ Muhammad, Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 134.

mendukung validitas data kualitatif.

Dalam penelitian ini dilakukan rekonstruksi realitas sosial, dengan mengedepankan interaksi antara peneliti dengan apa yang dikaji melalui sumber-sumber dan informan, serta memperhatikan konteks yang membentuk masukan, proses dan hasil penelitian, maupun pemaknaan-pemaknaannya. Penelitian ini juga menggunakan data kualitatif apabila diperlukan untuk mendukung validitas data kualitatif.

3. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis. Menurut Soerjono Soekanto deskriptif adalah dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.⁹²

Penelitian deskriptif analitis merupakan tipe penelitian untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang suatu gejala sosial atau fenomena yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat dengan cara hanya memaparkan fakta-fakta secara sistematis, sesuai dengan kebutuhan dari penelitian.⁹³ Dengan penelitian deskriptif analitis ini dapat dengan mudah mengetahui masalah (kasus) yang dihubungkan dengan fenomena atau gejala lain yang berhubungan dan menjelaskan tentang -kontruksi ideal pengawasan pemerintah desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang berbasis nilai keadilan.

⁹²Soerjono, Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1981), hlm. 12.

⁹³Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 53.

4. Sumber dan Jenis Data

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber dan jenis data sebagai berikut :

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan alat lainnya.⁹⁴

Wawancara secara langsung dan bebas terpimpin dengan pihak-pihak yang berwenang dan mengetahui serta terkait dengan konstruksi ideal pengawasan pemerintah desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang berbasis nilai keadilan.

- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan,⁹⁵ meliputi :

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu Bahan Hukum yang mempunyai otoritas (*autoratif*), yang terdiri dari :⁹⁶
 - a) Peraturan perundang-undangan;
 - b) Catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan;
 - c) Putusan hakim.

Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam disertasi ini, meliputi :

⁹⁴ P. Joko Subagyo, *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kelima, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 87

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 88

⁹⁶ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 47

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 - b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
 - d) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
 - e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa;
 - f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - g) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
 - h) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
 - i) Instruksi Presiden Negara Republik Indonesia Nomor 1 tahun 1989 tentang Pedoman Pengawasan Melekat.
- 2) Bahan hukum sekunder merupakan data yang diperoleh dari beberapa informan yang terpercaya untuk menguatkan data primer. Data sekunder yang termasuk dalam penelitian ini yaitu : Dinas

Kementerian Perdagangan dan Perlindungan Konsumen dan Dinas
Kementerian Komunikasi dan Informasi.

- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelesan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, majalah/jurnal atau surat kabar sepanjang memuat informasi yang relevan dengan materi penelitian ini.⁹⁷

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah teknik atau cara-cara yang dapat digunakan oleh peneliti untuk pengumpulan data. Teknik dalam menunjuk suatu kata yang abstrak dan tidak diwujudkan dalam benda, tetapi hanya dapat dilihat penggunaannya melalui: angket, wawancara, pengamatan, ujian (tes), dokumentasi, dan lain-lain. Peneliti dapat menggunakan salah satu atau gabungan teknik tergantung dari masalah yang dihadapi atau yang diteliti.

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam proses penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Teknik pengumpulan data yang diperlukan disini adalah teknik pengumpulan data mana yang paling tepat, sehingga benar-benar didapat data yang valid dan reliable.

Berkaitan dengan hal tersebut, teknik pengumpulan data yang

⁹⁷ Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 23.

digunakan penelitian ini melalui :

a. Studi Lapangan

Metode wawancara dianggap sebagai metode yang paling efektif dalam pengumpulan data primer di lapangan, karena memperoleh informasi dengan cara bertanya langsung pada yang diwawancarai. *Interview* yang digunakan dalam penelitian ini adalah *interview* bebas terpimpin, yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman, tetapi tidak menutup kemungkinan adanya variasi pertanyaan sesuai dengan situasi wawancara yang berlangsung⁹⁸. Pengumpulan data dan informasi yang dilakukan dengan cara tanya jawab secara lisan dengan responden yang telah ditentukan dan terkait langsung dengan obyek penelitian.

b. Studi Kepustakaan.

Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data sekunder dari berbagai buku, dokumen dan tulisan yang relevan untuk menyusun konsep penelitian serta mengungkap obyek penelitian. Studi kepustakaan dilakukan dengan banyak melakukan telaah dan pengutipan berbagai teori yang relevan untuk menyusun konsep penelitian. Studi kepustakaan juga dilakukan untuk menggali berbagai informasi dan data faktual yang terkait atau merepresentasikan masalah-masalah yang dijadikan obyek

⁹⁸ Rowland Pasaribu, Teknik Pengumpulan Data,
<https://rowlandpasaribu.files.wordpress.com/2012/09/teknik-pengumpulan-data.pdf>,
diakses pada tanggal 24 Juni 2019, pukul 01.43 WIB

penelitian, yaitu kontruksi ideal pengawasan pemerintah desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang berbasis nilai keadilan

6. Penentuan Sampel

Pentuan sampel dalam penelitian ini, peneliti menggunakan *purposive sampling*. Menurut Sugiyono bahwa *purposive sampling* adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu.⁹⁹ Sampel adalah sebagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi,¹⁰⁰ meskipun sampel hanya merupakan bagian dari populasi, kenyataan-kenyataan yang diperoleh dari sampel itu harus dapat menggambarkan dalam populasi.

Teknik pengambilan data sampel ini biasanya didasarkan oleh pertimbangan tertentu, misalnya keterbatasan waktu, tenaga dan dana sehingga tidak dapat mengambil sampel yang besar dan jauh. Adapun cara dalam penentuan sampel, peneliti menggunakan cara *purposive sampling*. Hal ini dilakukan dengan cara mengambil subjek bukan didasarkan atas strata, random atau daerah tetapi didasarkan atas adanya tujuan tertentu.

7. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan langkah selanjutnya mengolah hasil penelitian menjadi suatu laporan. Analisis data adalah proses pengorganisasian dan pengurutan data dalam pola, kategori dan uraian

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 126

¹⁰⁰ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&B*, Bandung: Alfabeta, 2012, hlm. 120.

dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.¹⁰¹

Metode analisis data kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini, menghasilkan data diskriptif analisis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden, data yang berhasil dikumpulkan baik yang diperoleh dari data sekunder, bahan hukum primer, maupun bahan hukum sekunder dan tersier diproses secara normative dengan menguraikan secara deskriptif dan preskriptif. Data tersebut kemudian dianalisa secara interpretatif menggunakan teori maupun hukum positif yang telah dituangkan kemudian secara induktif ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang ada.¹⁰²

I. Sistematika Penulisan

Penulisan disertasi ini dibagi dalam 6 (Enam) bab, yakni sebagai berikut:

Bab I, Pendahuluan membahas tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Orisinalitas/Keaslian Penelitian, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II, Kajian Pustaka yang membahas tentang Pengertian Desa,

¹⁰¹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Roskarya, 1996), hlm.3.

¹⁰² Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997, hlm. 32

Tinjauan Umum Tentang Kepala Desa, Tinjauan Umum Tentang Desa, Tinjauan Umum Tentang Pengawasan Desa, Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Desa, Tinjauan Umum Tentang Dana Desa, Tinjauan Umum Tentang Pengelolaan Dana Desa dan Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah.

Bab III, tentang kebijakan pengawasan pemerintah desa belum memenuhi rasa keadilan

Bab IV, tentang kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam sistem pengawasan pemerintah desa

Bab V, tentang rekonstruksi kebijakan pengawasan pemerintah desa yang berbasis nilai keadilan.

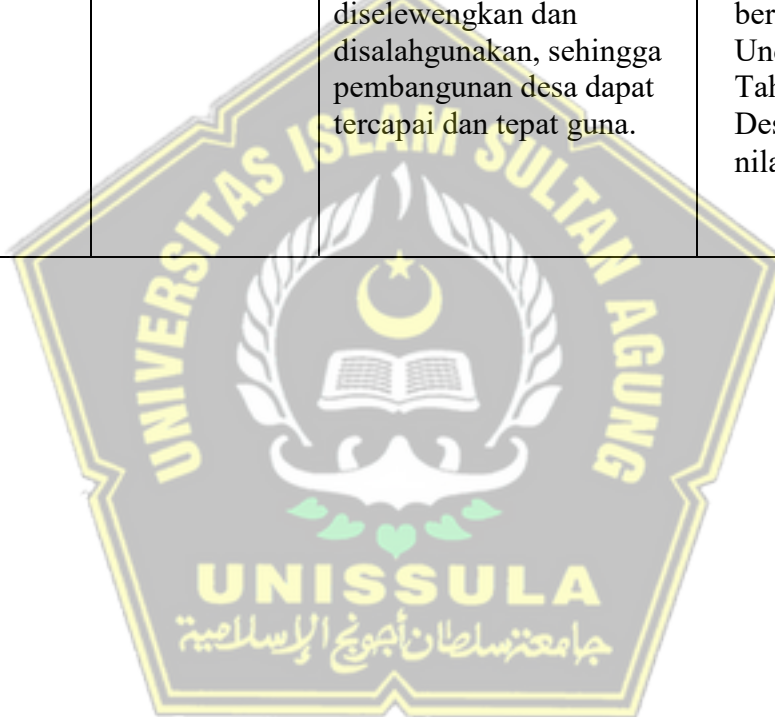
Bab VI, sebagai Penutup akan mengemukakan Simpulan, beberapa Saran dan Implikasi Kajian Disertasi.

J. Originalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran penulis atas hasil-hasil penelitian yang ada, penelitian mengenai **“REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGAWASAN PEMERINTAH DESA BERBASIS NILAI KEADILAN PANCASILA”** ini belum pernah dilakukan dalam topik dan permasalahan-permasalahan yang sama. Dengan demikian penelitian ini merupakan penelitian yang baru dan asli sesuai dengan asas-asas keilmuan, yaitu jujur, rasional, objektif dan terbuka untuk kritikan-kritikan yang sifatnya membangun dengan topik dan permasalahan dalam penelitian ini. Adapun tabelnya adalah sebagai berikut :

No.	Judul Penelitian	Penyusun	Hasil Penelitian	Kebaharuan
1.	Sinergitas penyelenggaraan pemerintahan desa pasca pemberlakuan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa	Bagus Made Bama Anandika Berata (Disertasi) Universitas Udayana, 2012)	Konsistensi pengembangan Desa harus didukung dengan komitmen, kesadaran serta partisipasi aktif seluruh pihak yang berkepentingan terhadap kemajuan Desa, sebagai wadah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Secara umum, keberhasilan pengembangan Desa akan sangat tergantung kepada kemampuan aparatur pemerintah supradesa dan pemerintah Desa, serta segenap komponen (stakeholders) yang terkait dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, dalam memahami dan memanfaatkan berbagai potensi yang dimiliki. Secara khusus, tingkat keberhasilan pencapaian target (kualitatif dan kuantitatif) yang ditetapkan, lebih banyak tergantung pada input dari berbagai aspek untuk pengembangan otonomi Desa berdasarkan regulasi terbaru	Menjabarkan pengawasan kebijakan pemerintah desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pada saat sekarang dan rekontruksi ideal pengawasan pemerintah desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang berbasis nilai keadilan.

2.	PENGAWASAN ALOKASI DANA DESA DALAM PEMERINTAHAN DESA	Ayu Eza Tiara (Disertasi) Universitas Diponegoro, 2016)	Pengawasan alokasi dana desa dapat dilakukan secara berkelanjutan dengan secara terus menerus dilakukan pendampingan oleh pendamping yang disediakan oleh Kementerian Desa, supaya dana desa yang dikelola oleh desa tidak diselewengkan dan disalahgunakan, sehingga pembangunan desa dapat tercapai dan tepat guna.	Menjabarkan Peraturan terkait pengawasan kebijakan pemerintah desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pada saat sekarang dan rekontruksi ideal pengawasan pemerintah desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang berbasis nilai keadilan.
----	--	---	---	--



BAB II

TINJAUAN KEPUSTAKAAN

A. Pengawasan

1. Definisi Pengawasan

Pengawasan dianggap sangat penting dalam melaksanakan suatu kegiatan dalam rangka membandingkan hasil yang akan dicapai dengan perencanaan awal kegiatan. Pengawasan juga berfungsi untuk mengevaluasi hasil akhir dari suatu kegiatan yang akan dilaksanakan dalam pembangunan. Istilah pengawasan dalam Bahasa Inggris disebut *controlling*, yang oleh Dale dikatakan bahwa :¹⁰³

“the modern concept of control... provides a historical record of what has happened... and provides data to enable the...executive..to take corrective steps”

Dalam hal ini pengawasan tidak hanya untuk melihat apa yang terjadi melainkan memperbaiki hasil yang telah dikerjakan. Berdasarkan pemaparan tentang manajemen pengawasan tersebut, berikut adalah pendapat para ahli tentang pengawasan :

Menurut Robert J. Mockler pengawasan yaitu usaha sistematis menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan

¹⁰³ Winardi, *Langkah-langkah Efektivitas Pengawasan*, edisi 12. Bandung: Tarsito, 2000, hlm. 224

standar, menentukan dan mengukur deviasi-deviasi dan mengambil tindakan koreksi yang menjamin bahwa semua sumber daya yang dimiliki telah dipergunakan dengan efektif dan efisien.¹⁰⁴

Menurut Mathis dan Jackson pengawasan merupakan proses dalam menetapkan proses pemantauan kinerja karyawan berdasarkan standart untuk mengukur kinerja, memastikan kualitas atas penilaian kinerja dan pengambilan informasi yang dapat dijadikan umpan balik pencapaian hasil yang di komunikasikan kepada karyawan.¹⁰⁵

Menurut Siagan pengawasan adalah proses pengamatan terhadap seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Pengawasan ini sangat berperan penting dalam suatu organisasi dalam mengevaluasi kinerja yang direncanakan.¹⁰⁶ Sedangkan menurut Schermerhorn pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dalam pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang di harapkan sesuai dengan ukuran yang sudah ditetapkan.¹⁰⁷

Harahap juga mengemukakan bahwa pengawasan adalah keseluruhan sistem, teknik, cara yang mungkin dapat digunakan oleh seorang atasan untuk

¹⁰⁴ Certo, Samuel C. & S. Travis Certo, *Modern Management*, New York: Pearson Prentice Hall, 2006, hlm. 480

¹⁰⁵ Mathis, R.L, Jackson, J.H, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta :Salemba Empat, 2006, hlm. 303

¹⁰⁶ Torang, Syamsir, *Organisasi dan Manajemen (Perilaku, Struktur, Budaya & Perubahan Organisasi)*, Bandung: Alfabeta, 2013, hlm. 176

¹⁰⁷ ErniTrisKurniawan, Sule dan Saefullah, *Pengantar Manajemen*, Jakarta: Prenada Media, 2005, hlm. 317

menjamin segala aktivitas yang dilakukan oleh dan dalam organisasi benar-benar menerapkan prinsip efisiensi dan mengarah pada upaya mencapai keseluruhan tujuan organisasi.¹⁰⁸

Konsep pengawasan dari Mockler diatas, mengungkapkan ada 4 hal, yaitu sebagai berikut :

- a. Harus adanya rencana, standard atau tujuan sebagai tolak ukur yang ingin dicapai
- b. Adanya proses pelaksanaan kerja untuk mencapai tujuan yang diinginkan
- c. Adanya usaha membandingkan mengenai apa yang telah dicapai dengan standard, rencana, atau tujuan yang telah ditetapkan, dan
- d. Melakukan tindakan perbaikan yang diperlukan.

2. Jenis-Jenis Pengawasan

Adapun jenis-jenis pengawasan yang dilakukan untuk mengawasi proses kegiatan adalah:¹⁰⁹

- a. Pengawasan Intern dan Ekstern.

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan.¶

Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan

¹⁰⁸ Harahap, Sofyan Safri, *Sistem Pengawasan manajemen (management control system)*. Jakarta: Quantum, 2001, hlm. 14

¹⁰⁹ Saiful Anwar, *Sendi-sendi Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Glora Madani Press, Hlm. 127

atasan langsung atau pengawasan melekat (built in control) atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap kementerian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya di bawah pengawasan Kementerian Dalam Negeri. Pengawasan ekstern adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi.

b. Pengawasan Preventif dan Represif.

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, -pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal. Di sisi lain, pengawasan represif adalah -pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan. Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan

terjadinya penyimpangan.

c. Pengawasan Aktif dan Pasif.

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk –pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan. Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui –penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan buktibukti penerimaan dan pengeluaran. Di sisi lain, pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (rechmatigheid) adalah –pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya. Sementara, hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (doelmatigheid) adalah –pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin. Pengawasan kebenaran formil menurut hak (rechtmatigheid) dan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (doelmatigheid). Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya –korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparaturnya atau pegawai negeri. Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggung jawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.

Jenis dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang, sehingga pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan undang-undang. Mencermati pengertian pengawasan tersebut maka dapat ditarik beberapa unsur yang terkandung didalamnya, yakni:

1. Adanya aturan hukum sebagai landasan pengawasan;
2. Adanya aparat pengawas;
3. Adanya tindakan pengamatan;
4. Adanya obyek yang diawasi

3. Sistem Pengawasan

Sistem pengawasan yang efektif harus memenuhi beberapa prinsip pengawasan yaitu adanya rencana tertentu dan adanya pemberian instruksi serta wewenang-wewenang kepada bawahan. Rencana merupakan standar atau alat pengukur pekerjaan yang dilaksanakan oleh bawahan. Rencana tersebut menjadi petunjuk apakah sesuatu pelaksanaan pekerjaan berhasil atau tidak. Pemberian instruksi dan wewenang dilakukan agar sistem pengawasan itu memang benar-benar dilaksanakan secara efektif. Wewenang dan instruksi yang jelas harus dapat diberikan kepada bawahan, karena berdasarkan itulah dapat diketahui apakah bawahan sudah menjalankan tugas-tugasnya dengan baik. Atas dasar instruksi yang diberikan kepada bawahan maka dapat diawasi pekerjaan seorang bawahan.

Sistem pengawasan akan efektif bilamana sistem pengawasan itu memenuhi prinsip fleksibilitas. Ini berarti bahwa sistem pengawasan itu tetap dapat dipergunakan, meskipun terjadi perubahan terhadap rencana yang diluar dugaan. Menurut Duncan dalam Harahap mengemukakan bahwa beberapa sifat pengawasan yang efektif sebagai berikut :

- a. Pengawasan harus dipahami sifat dan kegunaannya. Oleh karena itu harus dikomunikasikan. Masing-masing kegiatan membutuhkan system pengawasan tertentu yang berlainan dengan sistem pengawasan bagi kegiatan lain. Sistem pengawasan untuk bidang penjualan dan system untuk bidang keuangan akan berbeda. Oleh karena itu sistem pengawasan harus dapat mereflesi sifat-sifat dan kebutuhan dari kegiatan yang harus diawasi. Pengawasan dibidang penjualan umumnya tertuju pada kuantitas penjualan, sementara pengawasan dibidang keuangan tertuju pada penerimaan dan penggunaan dana.
- b. Pengawasan harus mengikuti pola yang dianut organisasi. Titik berat pengawasan sesungguhnya berkisar pada manusia, sebab manusia itulah yang melakukan kegiatan dalam badan usaha atau organisasi yang bersangkutan. Karyawan merupakan aspek intern perusahaan yang kegiatan-kegiatannya tergambar dalam pola organisasi, maka suatu sistem pengawasan harus dapat memenuhi prinsip berdasarkan pola organisasi. Ini berarti bahwa dengan suatu sistem pengawasan,

penyimpangan yang terjadi dapat ditunjukkan pada organisasi yang bersangkutan.

4. Tujuan Pengawasan

Tujuan utama diadakannya pengawasan adalah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Sedangkan tujuan pengawasan menurut Sukarno. K adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan.
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas-asas yang telah diinstruksikan. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan dalam bekerja.
- c. Untuk mengetahui segala sesuatu apakah berjalan dengan efisien
- d. Untuk mencari jalan keluar, bila ternyata dijumpai kesulitankesulitan, kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan ke arah perbaikan.

Penulis berpendapat bahwa tujuan utama diadakannya pengawasan adalah mengusahakan agar apa yang direncanakan itu menjadi kenyataan, hal ini sejalan dengan pendapat M.Manullang.¹¹⁰ Pelimpahan tugas pengawasan harus dibarengi dengan tanggung jawab yang dipikulkan kepada si penerima tugas tersebut, dalam arti tanggung jawab itu adalah keharusan dilaksanakan tugas sebaikbaiknya sebagai suatu kewajiban, sehingga hak untuk melakukan suatu tindakan jangan disalahgunakan. Masalah pengawasan

¹¹⁰ Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2006, hlm. 10

yang dilakukan oleh aparatur pemerintah antar satu instansi dengan instansi lainnya dipengaruhi oleh jenis dan sifat pekerjaan, dalam arti jarak antara unit kerja yang diawasi dengan jumlah tugas/aktivitas hendaknya dapat terkendali. Dan juga faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi seperti faktor objektif, karena hal ini berada di luar pribadi pejabat yang harus melaksanakan pengawasan.

Di samping itu terdapat juga faktor subjektif yang bersumber dan berkenaan dengan diri pribadi pejabat yang harus melaksanakan pengawasan, antara lain berkenaan dengan pengalaman kerja, kecakapan, pengetahuan bidang kerja yang diawasi. Singkatnya agar pengawasan berjalan secara efektif, sebaiknya seorang pejabat atasan terlebih dahulu melakukan koordinasi dengan personil bawahan dan hal ini dilakukannya supaya tidak terlalu banyak unit-unit pelaksanaannya. Jadi mengawasi bukanlah suatu hal yang mudah dilakukan, akan tetapi suatu pekerjaan yang memerlukan kecakapan, ketelitian, kepandaian, pengalaman bahkan harus disertai dengan wibawa yang tinggi, hal ini mengukur tingkat efektivitas kerja dari pada aparatur pemerintah dan tingkat efesiensinya dalam penggunaan metode serta alat-alat tertentu dalam mencapai tujuan.

5. Fungsi Pengawasan

Dalam rangka melakukan transformasi guna meraih perbaikan kualitas organisasi publik, perlu dilakukan pengawasan (*control*) terhadap seluruh tindakan dan akibat dari proses transformasi tersebut. Melalui pengawasan

tersebut dapat diketahui penyimpangan-penyimpangan yang terjadi secara dini.

Jika kekurangan dan kesalahan diketahui lebih awal maka akan dapat dilakukan perbaikan dan peningkatan dengan cepat, artinya semua permasalahan dapat diantisipasi. Dengan demikian akan menghindari terjadinya kebocoran dan pemborosan untuk membiayai hal-hal yang justru harus direvisi.

Dibawah ini adalah pengertian dan definisi (teori dan konsep) fungsi pengawasan oleh beberapa para ahli, yakni:

Menurut Bohari Fungsi pengawasan pada dasarnya merupakan proses yang dilakukan untuk memastikan agar apa yang telah direncanakan dapat berjalan sebagaimana mestinya.¹¹¹ Sebagaimana yang dikemukakan oleh Sule dan Saefullah bahwa Fungsi pengawasan adalah identifikasi berbagai faktor yang menghambat sebuah kegiatan, dan juga pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan agar tujuan organisasi dapat tetap tercapai.¹¹² Lebih lanjut mengenai fungsi dari pengawasan, Simbolon mengemukakan bahwa, fungsi dari pengawasan yaitu:¹¹³

- a. Mempertebal rasa dan tanggung jawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam pelaksanaan pekerjaan.

¹¹¹ Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2004, hlm. 9

¹¹² Erni Tris Kurniawan, Sule dan Saefullah, *.Pengantar Manajemen*, Jakarta: Prenada Media, 2015, hlm. 317

¹¹³ Simbolon, Maringan Masri, *Dasar-dasar Administrasi dan Manajemen*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 12

- b. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang ditentukan.
- c. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian dan kelemahan, agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan.
- d. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan, agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan-pemborosan.

Selanjutnya Terry dan Leslie dalam Sule dan Saefullah mengemukakan bahwa fungsi pengawasan adalah cara menentukan, apakah diperlukan sesuatu penyesuaian atau tidak dan karena itu ia harus merupakan bagian integral dari sistem manajemen.¹¹⁴ Sementara Sudarsono dan Edilius mengemukakan bahwa pengawasan berfungsi agar dapat diperoleh hasil produksi berupa barang dan jasa yang berkualitas dalam jangka waktu yang sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.¹¹⁵

Sehingga dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa fungsi pengawasan adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk memastikan supaya, rencana yang telah ditetapkan bisa berjalan dengan lancar dan sesuai dengan proses yang telah diatur.

¹¹⁴ Terry dan Leslie dalam Sule dan Saefullah, *Pengantar Manajemen*, Jakarta: Kencana, 2005, hlm. 238-239

¹¹⁵ Sudarsono, Edilius, *Manajemen Koperasi Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hlm. 20

B. Pemerintah Desa

1. Pengertian Umum Desa

Desa merupakan bagian dari sistem pemerintahan daerah dalam tingkat yang paling rendah. Pengertian Desa ialah desa atau yang di sebut dengan nama lain sebagai satu kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa sebagaimana yang di maksud dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.¹¹⁶

Menurut Soertardjo Kartohadi Koesoemo pengertian desa yaitu :

*“Suatu kesatuan hukum di mana bertempat tinggal suatu masyarakat berkuasa mengadakan pemerintahannya sendiri”.*¹¹⁷

Desa atau dengan nama salinya setingkat yang merupakan kesatuan masyarakat hukum berdasarkan susunanasli adalah -Badan Hukuml dan ada pula -Badan Pemerintahanl.¹¹⁸ Desa adalah tempat atau wilayah yang di tempati oleh sejumlah penduduk sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dengan ikatan Negara Republik Indonesia. Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa atau BPD.¹¹⁹ Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Desa di bentuk atas prakarsa masyarakat dengan

¹¹⁶ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa*, Jakarta: Rajawali Pers, 2004, hlm. 3

¹¹⁷ Suryaningrat, Bayu. *Organisasi Pemerintah Wilayah/Daerah*. Jakarta: Aksara Baru. 1980, hlm. 5

¹¹⁸ Budijaya, I Nyoman, *Catatan Sipil Di Indonesia Suatu Tinjaun Yuridis*, Surabaya: Bina Indra Karya, 1987, hlm. 9

¹¹⁹ Dadang Juliantara, *Pembaruan Desa: Bertumpu pada Apa yang Terbawa*. Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2002, hlm. 9

memperhatikan asal-usul Desa dan kondisi sosial budaya Masyarakat setempat. Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mempunyai syarat :

1. Jumlah penduduk;
2. Luas wilayah;
3. Bagian wilayah kerja;
4. Perangkat;
5. Sarana dan prasarana pemerintahan.

Sebelum melangkah pada pembahasan pemerintah desa lebih lanjut perlu kita ketahui perbedaan antara kata pemerintah dan pemerintahan, pemerintah adalah perangkat atau organ Negara yang menyelenggarakan pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah kegiatan yang diselenggarakan oleh perangkat Negara atau pemerintah, termasuk juga pemerintahan desa.¹²⁰

Pemerintahan desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintah Desa, dalam Pasal 202 disebutkan bahwa Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan Masyarakatnya. Sedangkan dalam Pasal 206 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menjadi kewenangan Desa mencakup :

1. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;

¹²⁰ HAW. Widjaja, *op. cit*, hlm. 44

2. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten / kota yang di serahkan pengaturannya kepada desa;
3. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi Dan / Atau Pemerintah Kabupaten / Kota.

Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundangundangan diserahkan kepada desa mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Bahwa aspirasi yang berkembang saat ini, yang mengarah pada kritik atas penyeragaman desa yang pada gilirannya mematikan institusi lokal, mulai di dengar secara relatif, yang diwujudkan dalam pengakuan atas hak asal-usul desa. Kendati hal ini masih menimbulkan pertanyaan mengingat institusi yang di tawarkan menjadi wajib untuk di wujudkan di tingkat Desa.¹²¹

2. Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa

Organisasi pemerintahan desa menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 201 pemerintahan desa terdiri :

- a. Kepala Desa;
- b. Perangkat desa yang terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya;
- c. Sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.

Pemerintahan desa adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengatur

¹²¹ Dadang Juliantara, op.cit, hlm. 12

dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang di akui dan di hormati dalam sistem pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa yang dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat. Calon Kepala Desa, yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak di tetapkan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan disahkan oleh Bupati.

a. Kepala Desa

Kepala Desa adalah unsur Pemerintahan Desa yang berkedudukan sebagai pimpinan organisasi. Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa sebagai perwujudan melalui pemilihan secara langsung yang nantinya akan memegang sebagian hak rakyat. Dalam Pasal 206 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menjadi kewenangan desa mencakup :

- 1) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa;
- 2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa;
- 3) Tugas pembantuan dari pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota;
- 4) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundangundangan di serahkan kepada Desa.

Sebagaimana di maksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 44 calon Kepala Desa adalah penduduk desa Warga Negara Republik Indonesia memenuhi persyaratan :

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta pemerintah;
- c. Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun;
- d. Bersedia di calonkan menjadi kepala desa;
- e. Penduduk desa setempat;
- f. Tidak pernah di hukum karena melakukan tindak pidana kejahatan paling sedikit 5 (lima) tahun;
- g. Tidak di cabut hak pilihnya sesuai dengan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
- h. Belum pernah menjabat kepala desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan;
- i. Memenuhi syarat lain yang di atur dalam peraturan daerah Kabupaten/Kota.

Sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Pemerintah Desa Pasal 17, Kepala Desa berhenti karena :

- a) Diberhentikan;

- b) Meninggal dunia;
- c) Atas permintaan sendiri.

Kepala Desa di berhentikan sebagaimana di maksud pada ayat

(1) huruf c karena :

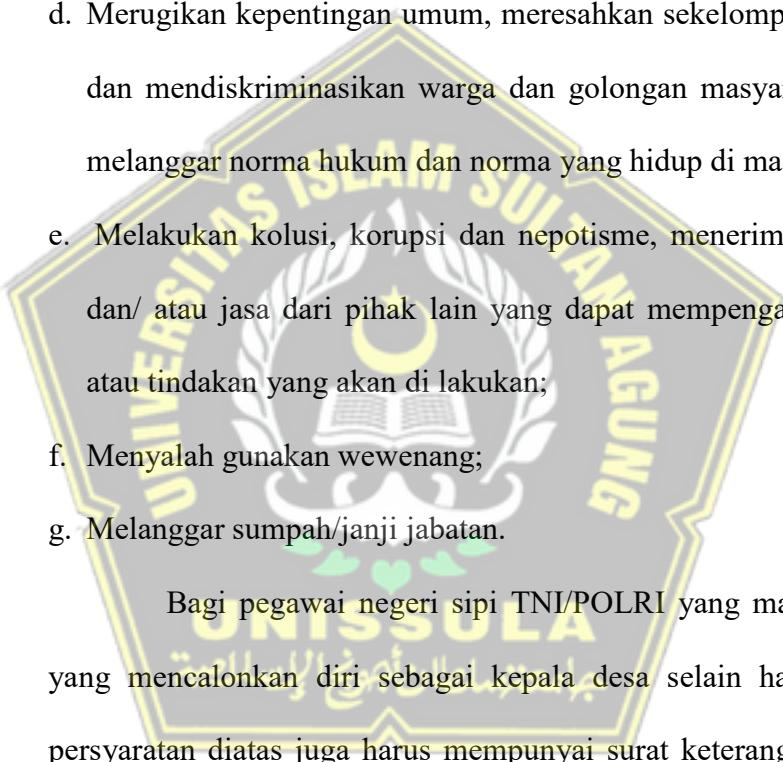
- 1) Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
- 2) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
- 3) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala desa;
- 4) Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan;
- 5) Tidak melaksanakan kewajiban kepala desa;
- 6) Melanggar larangan bagi kepala desa.

Sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 9 Tahun 2006 Pasal 2 Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah Kabupaten Nomor 7 Klaten Pasal 4 dalam melaksanakan tugas Kepala Desa mempunyai kewajiban :

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat;

- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- f. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintah desa;
- g. Mentaati dan menegakkan seluruh peraturan Perundang-Undangan;
- h. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
- i. Melaksanakan dan mempertanggung jawabkan pengelolaan keuangan desa;
- j. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;
- k. Mendamaikan perselisihan masyarakat di desa;
- l. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa;
- m. Membina mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adapt istiadat;
- n. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa;
- o. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Sebagaimana yang di maksud dalam Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 9 Pasal 6 hal-hal yang menjadi larangan Kepala Desa adalah :

- 
- a. Menjadi pengurus partai politik;
 - b. Merangkap jabatan sebagai ketua atau anggota BPD, dan lembaga kemasyarakatan di desa yang bersangkutan;
 - c. Terlibat dalam pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pemilihan kepala daerah;
 - d. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat, dan mendiskriminasi warga dan golongan masyarakat lain serta melanggar norma hukum dan norma yang hidup di masyarakat;
 - e. Melakukan kolusi, korupsi dan nepotisme, menerima uang, barang dan/ atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
 - f. Menyalahgunakan wewenang;
 - g. Melanggar sumpah/janji jabatan.

Bagi pegawai negeri sipil TNI/POLRI yang masih dinas aktif yang mencalonkan diri sebagai kepala desa selain harus memenuhi persyaratan diatas juga harus mempunyai surat keterangan persetujuan pejabat yang berwenang dan terhitung mulai tanggal pelantikan harus mengundurkan diri sebagai PNS/POLRI. Bagi putra desa yang terpilih dan diangkat menjadi Kepala Desa terhitung mulai tanggal pelantikan sebagai kepala desa harus bertempat tinggal di desa yang bersangkutan

Dalam Pasal 205 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Kepala Desa

terpilih di lantik oleh Bupati/Walikota paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pemilihan.

Kepala Desa yang melalaikan tugasnya sehingga merugikan Negara, Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa, dan Masyarakat atau melakukan perbuatan melawan Hukum dan atau norma-norma yang hidup dan berkembang di Desa yang bersangkutan dikenakan tindakan adminitrasi berupa teguran, pemberhentian sementara dan atau pemberhentian sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. usul pemberhentian Kepala Desa sebagaimana yang dimaksud pada angka (1) huruf a, huruf b, dan ayat (2) huruf a dan b diusulkan oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) kepada Bupati melalui Camat, berdasarkan keputusan musyawarah Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Usul pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada angka (3) huruf c, huruf d, huruf e, huruf f disampaikan oleh BPD kepada Bupati melalui Camat berdasarkan keputusan musyawarah BPD yang dihadiri oleh 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota BPD.

b. Perangkat Desa

Sebagaimana di maksud dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 202 Perangkat Desa terdiri dari sekertaris desa dan perangkat desa lainnya.

a) Sekretaris Desa

Sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Pemerintah Desa pasal 12 ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Sekertaris desa mempunyai tugas menyelenggarakan pembinaan dan pelaksanaan adminitrasi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta membantu pelayanan ketatausahaan dan bertanggung jawab kepada kepala desa.

Sekretaris desa sebagaimana di maksud dalam Peraturan Daerah Nomor 7 pasal 25 ayat (1) tentang Penyusunan Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintah Desa harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. Berpendidikan paling rendah lulusan smu atau sederajat;
- b. Mempunyai pengetahuan tentang teknis pemerintahan;
- c. Mempunyai kemampuan di bidang adminitrasi adminitrasi;
- d. Mempunyai pengalaman di bidang adminitrasi keuangan dan di bidang perencanaan;
- e. Memenuhi sosial budaya masyarakat setempat;
- f. Bersedia tinggal di desa yang bersangkutan.

Perangkat Desa sebagaimana di maksud dalam Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2005 pasal 12 ayat (3) tentang Penyelenggaraan Pemerintah Desa di angkat oleh Kepala Desa

dari penduduk desa pengangkatan Perangkat Desa sebagaimana di maksud pada ayat (1) di tetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.

b) Kepala Urusan Pemerintahan

Kepala urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 7 Tahun 2006 Pasal 3 ayat (3) huruf b berkedudukan sebagai pelaksana tugas dan fungsi dibidang pemerintahan, tugas kepala urusan pemerintahan adalah :

- a) Melaksanakan pembinaan wilayah dan masyarakat;
- b) Melaksanakan kegiatan adminitrasi pertahanan;
- c) Melaksanakan kegiatan adminitrasi kependudukan dan catatan sipil;
- d) Kepala Desa sesuai dengan bidang tugasnya Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh kepala desa sesuai dengan bidang tugasnya.

Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana di maksud pada Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 7 ayat (2) kepala urusan pemerintahan mempunyai tugas :

- 1) Pelaksanaan Pelaksanaan penyusunan rencana kerja dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah desa dan pemerintahan umum;
- 2) Penyusunan rencana dan pengumpulan bahan dalam rangka pembinaan wilayah dan masyarakat;

- 3) Pelaksanaan penyusunan program dan pelayanan kepada masyarakat dibidang pemerintahan, ketentraman dan ketertiban;
 - 4) Pelaksanaan penyusunan program dan pengadminitrasian di bidang kependudukan dan catatan sipil;
 - 5) Penyiapan data dan melaksanakan pengawasan dalam rangka penyaluran bantuan masyarakat, serta melaksanakan kegiatan pengamanan akibat bencana alam dan serta bencana lainnya;
 - 6) Pelaksanaan penyusunan rencana kerja dan pelaksanan pengadminitrasian di bidang pemerintahan, ketentraman dan ketertiban.
- c) Kepala Urusan Pembangunan

Kepala Urusan Pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 7 Pasal 3 ayat (3) huruf b berkedudukan sebagai pelaksana tugas dan fungsi di bidang pembangunan, tugas kepala urusan pembangunan adalah :

- 1) Merencanakan dan melaksanakan pembangunan desa;
- 2) Melaksanakan pembinaan perekonomian desa;
- 3) Melaksanakan pembinaan di bidang pertanian dan pengairan;
- 4) Melaksanakan pembinaan swadaya masyarakat;
- 5) Melaksanakan pemeliharaan sarana dan prasarana desa;

- 6) Melaksanakan tugas lain yang di berikan oleh kepala desa sesuai dengan bidang tugasnya.

Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana di maksud pada Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 7 Ayat (2) Kepala Urusan Pembangunan mempunyai fungsi :

- 1) Pelaksanaan penyusunan program kerja dalam rangka penyelenggaraan pembangunan di desa;
- 2) Pelaksanaan penyusunan program dan pelaksanaan bimbingan di bidang perekopnomian, distribusi dan produksi;
- 3) Penyusun program dan pelaksana pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanian dan pengairan;
- 4) Penyusunan program pelaksanaan pemgadminitrasian di bidang pembangunan dan perekonomian;
- 5) Penyusunan program pelaksana kegiatan dalam rangka peningkatan swadaya dan partisipasi masyarakat dalam meningkatkan perekonomian dan pelaksanaan pembangunan;
- 6) Penyusunan program dan pelaksanaan kaordinasi dan pelaksanaan pembangunan, serta menjaga dan memelihara prasarana dan sarana fisik di desa.

d) Kepala Urusan Keuangan

Kepala Urusan Keuangan sebagaimana di maksud pada Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 7 Pasal 3 ayat (3)

huruf c berkedudukan sebagai pelaksana tugas dan fungsi di bidang keuangan, tugas kepala urusan keuangan adalah :

- 1) Menyusun rencana dan laporan kepala desa di bidang keuangan;
- 2) Melaksanakan tugas sebagai bendahara desa;
- 3) Melaksanakan pembinaan administrasi dan keuangan yang di kelola oleh masyarakat;
- 4) Melaksanakan tugas lain yang di berikan kepala desa sesuai dengan bidang tujuannya.

Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana di maksud pada Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 7 ayat (2) Kepala Urusan Keuangan mempunyai fungsi :

- 1) Menyusun program dan pelaksanaan penyelenggaraan administrasi keuangan desa;
- 2) Penyusunan program dan pelaksanaan kegiatan peningkatan sumberdaya desa;
- 3) Penyusunan program dan pelaksana pengadaan perlengkapan dan inventaris desa.

e) Kepala Urusan Kesejahteraan Sosial

Kepala Urusan Kesejahteraan Sosial berkedudukan sebagaimana di maksud pada Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 7 Pasal 3 ayat (3) huruf d pelaksana tugas dan fungsi di

bidang kesejahteraan sosial, tugas Kepala Urusan Kesejahteraan Sosial adalah :

- 1) Melaksanakan pembinaan kesejahteraan sosial desa;
- 2) Melaksanakan pembinaan di bidang agama, kesehatan, pendidikan, olah raga, dan kesenian;
- 3) Melaksanakan pembinaan Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK);
- 4) Melaksanakan pembinaan karang taruna dan generasi muda Desa;
- 5) Melaksanakan tugas lain yang di berikan kepala desa sesuai dengan bidang tugasnya.

Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana di maksud pada Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 7 ayat (2) Kepala Urusan Kesejahteraan Sosial mempunyai fungsi :

- a) Penyusun program dan pelaksana pelayanan masyarakat di bidang kesejahteraan sosial dan keagamaan;
- b) Penyusunan dan program pelaksana pembinaan dalam bidang keagamaan, keluarga berencana, kesehatan, pendidikan, olahraga dan kesenian desa;
- c) Penyusunan program dan membantu kegiatan pengumpulan zakat, infaq, dan sodaqoh;

d) Penyusunan program pengumpulan bahan dan penyelenggaraan pengadministrasian di bidang kesejahteraan sosial.

f) Kepala Urusan Umum

Kepala Urusan Umum sebagaimana tersebut dalam Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 7 Pasal 3 ayat (3) huruf e berkedudukan sebagai pelaksana tugas dan fungsi di bidang urusan umum, tugas kepala urusan umum adalah :

- 1) Melaksanakan ketatausahaan, dokumen dan kearsipan;
- 2) Melaksanakan, menyiapkan dan memelihara dan perlengkapan rumah tangga desa;
- 3) Melaksanakan tugas lain yang di berikan Kepala Desa sesuai dengan bidang tugasnya.

Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana di maksud pada Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 7 ayat (2) Kepala Urusan Umum mempunyai fungsi :

- 1) Penyusun program dan penyelenggaraan tugas di bidang ketatausahaan;
- 2) Penyusunan program dan penyelenggara tugas di bidang kearsipan;
- 3) Penyusun program dan pelaksana urusan di bidang perlengkapan dan inventaris desa;

- 4) Penyusun program dan pelaksana urusan rumah tangga desa.

C. Dana Desa

1. Pengertian Dana Desa

Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2016 memberikan definisi dana desa sebagai berikut: Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Dari pengertian di atas dapat diketahui bahwa dana desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Namun, dana desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Dana desa merupakan salah satu sumber pendapatan desa dalam APBDes sehingga dana desa merupakan bagian dari pengelolaan keuangan desa. Dana desa digunakan untuk mendanai pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa yang diatur

dan diurus oleh desa dengan prioritas tahun 2015 belanja pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.¹²²

Keberadaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, bertujuan untuk meningkatkan kemandirian desa melalui program dan kegiatan terkait pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Sesuai ketentuan pasal 72 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menyatakan bahwa pendapatan desa salah satunya bersumber dari alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota. Selanjutnya pasal yang sama ayat (4) menyatakan bahwa alokasi dana desa paling sedikit 10% dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam APBD setelah dikurangi dana alokasi khusus. Dengan ketentuan tersebut diharapkan desa dapat berkembang secara lebih optimal dan mampu membangun wilayahnya sesuai kebutuhan yang ada di wilayahnya masing-masing.¹²³

Direktorat Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa telah mengeluarkan Permendes Nomor 21 Tahun 2016 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016, yang dapat dijadikan sebagai acuan bagi

¹²² Suryono, Agus., *Teori dan Isu Pembangunan*, Malang : Universitas Malang Press, 2001, hlm. 5

¹²³ Pahlevi, Indra, 2015, *Dana Desa dan Permasalahannya. Info Singkat Pemerintahan Dalam Negeri*, Vol. VII No. 17 September 2015, diakses pada tanggal 15 Agustus 2019

desa dalam menentukan program dan prioritas pembangunan desa yang meliputi: (a) pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan infrastruktur atau sarana dan prasarana fisik untuk penghidupan, termasuk ketahanan pangan dan permukiman; (b) pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana kesehatan masyarakat; (c) pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan, sosial dan kebudayaan; (d) pengembangan usaha ekonomi masyarakat, meliputi pembangunan dan pemeliharaan sarana prasarana produksi dan distribusi; atau (e) pembangunan dan pengembangan sarana-prasarana energi terbarukan serta kegiatan pelestarian lingkungan hidup.

Dalam Peraturan Menteri Desa tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa, tidak membatasi prakarsa lokal dalam merancang program/kegiatan pembangunan prioritas yang dituangkan kedalam dokumen RKPDesa dan APBDDesa, melainkan memberikan pandangan prioritas penggunaan Dana Desa, sehingga desa tetap memiliki ruang untuk berkreasi membuat program/kegiatan desa sesuai dengan kewenangannya, analisa kebutuhan prioritas dan sumber daya yang dimilikinya.

1. Penyaluran Dana Desa

Penyaluran dana desa setiap tahunnya memiliki rincian setiap kabupaten berdasarkan jumlah alokasi yang dihitung melalui jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis desa di setiap Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Peraturan

Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2014 pasal 2 ayat 3 huruf b dihitung dengan bobot pembagian sebagai berikut:

- a. 30% untuk penduduk desa
- b. 50% untuk angka kemiskinan desa
- c. 20% untuk luas wilayah desa.

Penyaluran dana desa dilakukan melalui pemindahbukuan dana desa dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) dan pada akhirnya dipindahkan ke rekening kas desa (RKD) yang merupakan rekening tempat penyimpanan uang pemerintah desa yang menampung seluruh penerimaan desa yang digunakan untuk membayar seluruh pengeluaran desa sebagaimana dikemukakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 pasal 15 ayat (1) yang diterangkan secara jelas pada ayat selanjutnya bahwa dilakukan paling lambat minggu kedua bulan bersangkutan dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah dan paling lambat tujuh hari dari Rekening Kas Umum Daerah ke Rekening Kas Desa pada setiap tahap. Dengan tahap sebagai berikut :

- a. Tahap satu, pada bulan April sebesar 60%
- b. Tahap dua, pada bulan Agustus sebesar 40%.

Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah bersifat delegatif dan koordinatif. Pemerintah pusat mengatur, menetapkan, dan menyalurkan Dana Desa melalui RKUD. Dalam hal daerah

Kabupaten/Kota tidak menyalurkan Dana Desa kepada Desa, maka pemerintah pusat juga berwenang memberikan sanksi pemotongan Dana Perimbangan tahun berikutnya.¹²⁴

Pemerintah menetapkan pagu Dana Desa di dalam jenis Belanja Transfer ke Daerah dan Desa, pada kelompok Belanja Negara dalam Undang-Undang tentang APBN atau Undang-Undang tentang Perubahan APBN setiap tahun. Pemerintah menghitung dan menetapkan pagu Dana Desa untuk setiap Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. Hasil perhitungan dan pembagian tersebut dijadikan lampiran tidak terpisahkan dari Peraturan Presiden tentang Penjabaran APBN.

Pemerintah kemudian menyalurkan Dana Desa secara bertahap, setelah Menteri menerima dokumen-dokumen sebagai berikut:

1. Perda tentang APBD Kabupaten/Kota
2. Peraturan Bupati/Walikota tentang tata cara pembagian dan penetapan rincian Dana Desa setiap Desa
3. Laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa tahap sebelumnya

Berdasarkan data dari DJPK-Kementrian Keuangan, untuk tahun anggaran 2016 rata-rata Dana Desa adalah sebesar Rp 644.000.000,00. Tentu saja ada desa yang mendapatkan Dana Desa lebih besar atau lebih

¹²⁴ Suntoro Eko dkk. (2014), *Desa Membangun Indonesia*, Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) dan ACCES, hlm. 12

kecil sesuai dengan jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah penduduk miskin dan tingkat kesulitan geografis desa. Meskipun demikian variasi jumlah yang diterima desa tidak akan jauh berbeda karena 90% dari total Dana Desa nasional dibagi rata di tiap desa.¹²⁵

2. Penggunaan Dana Desa

Penggunaan dana desa diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Desa pada pasal 21 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93 tahun 2015, dana desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Dana desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan.

Penggunaan dana desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan Prioritas penggunaan dana desa yang ditetapkan oleh menteri desa pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi. Pada pasal 22 dinyatakan bahwa pelaksanaan kegiatan yang dibiayai oleh dana desa berpedoman pada pedoman umum penggunaan dana desa sebagaimana dimaksud pada pasal 21 ayat (4) dan pedoman teknis yang diterbitkan oleh Bupati/Walikota.

¹²⁵ *Ibid*, hlm. 13

Kepala Desa bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan Desa, termasuk didalamnya adalah yang bersumber dari dana desa. Disamping dana desa yang bersumber dari APBN, terdapat 6 (enam) sumber pendapatan atau keuangan Desa lainnya, yaitu:

1. Pendapatan Asli Desa (PADesa)
2. Alokasi Dana Desa (ADD)
3. Dana Bagi Hasil Pajak
4. Retribusi Daerah (DBH-PRD) yang bersumber dari APBD, Bantuan keuangan pemerintah (pusat-daerah)
5. Hibah Pihak Ketiga
6. Pendapatan lain-lain yang Sah.

Menurut **Sutoro Eko** Keuangan Desa termasuk didalamnya Dana Desa dikelola oleh Tim Pelaksana Teknis Pengelola Keuangan Desa (TPTPKD), yaitu perangkat Desa yang terdiri dari Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala Urusan, dan Bendahara Desa, yang masing-masing memiliki kewenangan, tugas dan tanggungjawab yang berbeda, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113/2015 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.¹²⁶ Hal ini dilakukan guna menjamin pengendalian keuangan Desa tidak berada dalam –satu tangan, tetapi

¹²⁶ Sutoro Eko, (Ed.), *Manifesto Pembaharuan Desa*, Yogyakarta: APMD Press, 2003, hlm.

berada dalam satu tim, dengan sistem kelola yang diharapkan dapat menjamin dari terjadinya penyimpangan.

Prioritas penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Desa Nomor 21 tahun 2016 sebagai turunan Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2014, hanya ada pada bidang pembangunan Desa dan bidang pemberdayaan masyarakat. Regulasi ini hanya bersifat memberi arah, koridor dan pedoman bagi Desa.

Kegiatan lebih terperinci (berupa usulan kegiatan) menjadi kewenangan masyarakat Desa dalam mengambil keputusan melalui Musyawarah Desa (Musdes) dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes). Jadi prioritas usulan adalah berasal dari masyarakat Desa, dibahas dan diputuskan oleh masyarakat Desa sendiri, sesuai kebutuhan dengan mempertimbangkan kemampuan, potensi dan aset yang dimiliki Desa sendiri dan sumber keuangan Desa setiap tahun.

Keputusan bukan dilakukan oleh Kepala Desa dan atau Perangkat Desa, karena Pemerintah Desa adalah pelaksana mandat masyarakat dari hasil musyawarah perencanaan pembangunan berupa RPJM Desa, dan RKP Desa yang selanjutnya dituangkan dalam dokumen APB Desa sebagai dokumen pelaksanaan anggaran di Desa.

Kepala Desa tidak berhak menentukan skala prioritas dan tidak mengambil keputusan. Kepala Desa dan perangkat Desa berkewajiban

menyampaikan informasi dan data-data terkait dengan sumber-sumber pendapatan atau keuangan Desa, arah dan kebijakan dari visi dan misi Kepala Desa, kegiatan dari pemerintah pusat-daerah dan informasi lain yang relevan dengan pembangunan Desa.

Masyarakat yang hadir sebagai peserta dalam musyawarah perencanaan pembangunanlah yang membahas dan menyusun skala prioritas dan selanjutnya mengambil keputusan atas kegiatan yang dibiayai dari keuangan Desa, termasuk dari sumber dana desa, dari tahun ke tahun. Untuk itu hal terpenting adalah hasil Musdes dan Musrenbangdes harus disusun dalam berita acara dan ditandatangani oleh seluruh peserta, sehingga jika di kemudian hari ditemukan terjadi penyimpangan, maka dapat dibuktikan apakah penyimpangan terjadi akibat kesalahan perencanaan ataupun pelaksanaan oleh pemerintah Desa.

Pelaksana kegiatan di Desa (yang dibiayai dari sumber dana manapun, termasuk Dana Desa) merupakan hal yang harus dibahas dan diputuskan peserta dalam Musrenbangdes penyusunan RKP Desa. Prinsip pelaksana kegiatan penyelenggaraan pemerintahan Desa, pembangunan Desa, pemberdayaan masyarakat Desa dan pembinaan kemasyarakatan dilakukan secara swakelola. Artinya dilakukan sendiri oleh masyarakat dibawah tanggungjawab Kepala Desa dan dapat diketuai oleh Kaur (perangkat Desa) bidang yang sesuai di Desa, atau diketuai oleh warga Desa yang dinilai memiliki kemampuan dan diputuskan melalui Musrenbangdes.

3. Pengawasan Dana Desa

Pengawasan dana desa dilakukan dalam dalam konteks pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa, yang wajib berakuntabilitas adalah desa sebagai sebuah entitas dalam penyelenggaraan pemerintahan desa termasuk keuangan desa. Untuk skala lokal Desa, Undang-Undang Desa menegaskan hak Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa, termasuk didalamnya adalah aliran penggunaan Dana Desa. Musyawarah Desa yang diselenggarakan BPD menjadi forum resmi untuk melakukan pengawasan berbasis kepentingan Desa. Kebijakan pengawasan tahunan, tahun 2016 dan 2017 telah mengamanatkan kepada inspektorat daerah untuk melakukan pengawasan dana desa. Adapun prosedur pengawasan dana desa adalah sebagai berikut:

Tabel 2. Prosedur Pengawasan Dana Desa

Pra Penyaluran	Penyaluran dan Penggunaan	Pasca Penyaluran
• Kesiapan perangkat desa dan regulasi dalam menerima Dana Desa. • Kesesuaian perhitungan Dana Desa. • Kesesuaian proses penyusunan perencanaan Dana Desa.	• Aspek Keuangan Dalam Penggunaan Dana Desa. • Aspek Pengadaan Barang/Jasa dalam Penggunaan Dana Desa • Aspek Keandalan SPI	• Penatausahaan , Pelaporan dan Pertanggung jawaban Penggunaan Dana Desa • Penilaian Manfaat (outcome) Dana Desa bagi Kesejahteraan Masyarakat

Sumber : Surat Edaran Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri Nomor 700 / 1281 /A.1/IJ Tahun 2016

Dalam prosedur pengawasan dana desa terbagi menjadi 3 tahap yakni Tahap pra penyaluran, tahap penyaluran dan penggunaan, dan tahap pasca penyaluran. Dalam tahap pra penyaluran terdapat 4 aspek penting yakni :

1. Kesiapan perangkat desa dan regulasi dalam menerima Dana Desa
 - a. Perangkat Pengelolaan Dana Desa
 - b. Regulasi dan dokumen terkait Dana Desa.
 - c. Kesesuaian perhitungan Dana Desa
 - d. Kesesuaian proses penyusunan perencanaan Dana Desa.

Dalam tahap penyaluran dan penggunaan terdapat juga 3 aspek penting yakni :

1. Aspek Keuangan Dalam Penggunaan Dana Desa.
 - a. Ketepatan waktu penyaluran Dana Desa dari Rekening Kas Umum Daerah ke Rekening Kas Desa
 - b. Kesesuaian pemanfaatan Dana Desa dengan ketentuan perundang-undangan
2. Aspek Pengadaan Barang/Jasa dalam Penggunaan Dana Desa
3. Aspek Kehandalan SPI

Dalam tahap pasca penyaluran terdapat pula 2 aspek penting yakni :

1. Penatausahaan , Pelaporan dan Pertanggung jawaban Penggunaan Dana Desa
2. Penilaian Manfaat (outcome) Dana Desa bagi Kesejahteraan Masyarakat

Secara umum masyarakat juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan secara partisipatif terhadap penggunaan dana desa, antara lain melakukan pengawasan secara partisipatif terhadap pelaksanaan pembangunan Desa dengan cara membandingkan dengan isi Peraturan Desa yang telah diterbitkan. Masyarakat juga berhak mendapatkan informasi tentang pelaksanaan kegiatan yang menggunakan dana desa. Badan Permuyawaratan Desa harus menjamin hak masyarakat dalam mengakses informasi penggunaan dana desa, terutama penggunaan dana

desa untuk kegiatan pelayanan publik dan pelayanan sosial dasar di Desa. Jika dipandang perlu, Badan Permusyawaratan Desa menyelenggarakan Musdes berdasarkan Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 2 tahun 2015 dengan melibatkan perwakilan kelompok masyarakat tersebut untuk melakukan pengawasan strategis.

4. Tata Cara Penganggaran Dana Desa

Berdasarkan ketentuan Pasal 72 ayat (1) huruf b dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, salah satu sumber pendapatan Desa berasal dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kepada Desa perlu dilaksanakan secara transparan dan akuntabel dengan memperhatikan kemampuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.¹²⁷ Dalam Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2016 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2017 Pasal 5 ayat 1 point A, menyatakan bahwa Rincian Anggaran Transfer ke Daerah dan Dana sebagaimana dimaksud terdiri dari atas, Rincian Anggaran Trasfer ke Daerah dan Dana Desa sebagaimana tercantum dalam lampiran V yang merupakan bagian tidak terpisahkan dalam Peraturan Presiden ini¹²⁸. Dalam Peraturan Pemerintah dan Peratutan Menteri Keuangan Pelaksanaan penganggaran Dana Desa dilaksanakan sebagai berikut:

¹²⁷ Menimbang, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

¹²⁸ Perpres Nomor 97 Tahun 2017 tentang Rincian APBN, Pasal 5

1. Pemerintah mengalokasikan Dana Desa secara nasional dalam APBN setiap tahun.¹²⁹
2. Penyusunan pagu anggaran Dana Desa dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang penyusunan rencana dana pengeluaran Bendahara Umum Negara.¹³⁰
3. Penyusunan pagu anggaran Cadangan Dana Desa dilaksanakan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang penyusunan rencana dana pengeluaran Bendahara Umum Negara. Berikut tata cara penyusunan pagu anggaran Dana Desa yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa:
 - a. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan menyusun Indikasi kebutuhan Dana Desa dengan memperhatikan persentase Dana Desa yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dan kinerja pelaksanaan Dana Desa menjadi dasar penganggaran Dana Desa;¹³¹
 - b. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan melakukan perhitungan rincian Dana Desa setiap kabupaten/kota;¹³²

¹²⁹ PP Nomor 60 tahun 2014, tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 3

¹³⁰ PP Nomor 22 tahun 2015, tentang perubahan atas PP Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 8

¹³¹ PMK Nomor 49/PMK.7/2016, Pasal 2 ayat (1)

¹³² PMK Nomor 49/PMK.7/2016, Pasal 2 ayat (2)

c. Rincian Dana Desa setiap kabupaten/kota dialokasikan secara merata dan berkeadilan berdasarkan¹³³:

1) Alokasi Dasar; Yang dimaksud dengan Alokasi Dasar adalah alokasi minimal Dana Desa yang akan diterima oleh setiap Desa, yang besarnya dihitung dengan cara 90% (Sembilan puluh persen) dari anggaran Dana Desa dibagi dengan jumlah Desa secara nasional.¹³⁴

2) dan Alokasi Formula; yang dimaksud dengan Alokasi Formula adalah alokasi yang dihitung dengan memperhatikan jumlah penduduk Desa, angka kemiskinan Desa, luas wilayah Desa, dan tingkat kesulitan geografis Desa setiap kabupaten/kota.¹³⁵

d. Rincian Dana Desa setiap kabupaten/kota disampaikan oleh pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada saat Pembahasan Tingkat I Nota Keuangan dan Rancangan Undang-undang APBN untuk mendapat persetujuan;¹³⁶

¹³³ PMK Nomor 49/PMK.7/2016, Pasal 2 ayat (3)

¹³⁴ PMK Nomor 49/PMK.7/2016, Pasal 1 ayat (3)

¹³⁵ PMK Nomor 49/PMK.7/2016, Pasal 1 ayat (3) 17 PMK Nomor 49/PMK.7/2016, Pasal 3 ayat (1) 18 PMK Nomor 49/PMK.7/2016, Pasal 3 ayat (2)

¹³⁶ PMK Nomor 49/PMK.7/2016, Pasal 3 ayat (1)

e. Rincian Dana Desa yang telah disetujui menjadi dasar penganggaran Dana Desa yang tercantum dalam Undang-undang mengenai APBN;¹³⁷

f. Rincian Dana Desa setiap kabupaten/kota ditetapkan dengan Peraturan Presiden mengenai rincian APBN.¹³⁸

4. Pagu anggaran Dana Desa merupakan bagian dari anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa.¹³⁹

5. Pagu anggaran Dana Desa yang telah ditetapkan dalam APBN dapat diubah melalui APBN perubahan.¹⁴⁰

6. Perubahan pagu anggaran Dana Desa tidak dapat dilakukan dalam hal anggaran Dana Desa telah mencapai 10% (sepuluh per seratus) dari dan diluar dana Transfer ke Daerah (on top).¹⁴¹

5. Tata cara pengalokasian Dana

Desa Alokasi anggaran untuk Dana Desa ditetapkan sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari total Dana Transfer ke Daerah dan akan dipenuhi secara bertahap sesuai dengan kemampuan APBN. Dalam masa transisi, sebelum Dana Desa mencapai 10% (sepuluh per seratus), anggaran Dana

¹³⁷ PMK Nomor 49/PMK.7/2016, Pasal 3 ayat (2)

¹³⁸ PMK Nomor 49/PMK.7/2016, Pasal 3 ayat (3)

¹³⁹ PP Nomor 22 tahun 2015, tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 9

¹⁴⁰ PP Nomor 22 tahun 2015, tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 10

¹⁴¹ PP Nomor 22 tahun 2015, tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 10 22 PP Nomor 22 tahun 2015, tentang perubahan atas PP Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 10

Desa dipenuhi melalui relokasi dari Belanja Pusat dari program yang berbasis Desa. Kementerian/lembaga mengajukan anggaran untuk program yang berbasis Desa kepada Menteri untuk ditetapkan sebagai sumber Dana Desa.¹⁴² Besarnya Dana Desa yang telah ditetapkan dalam APBN dialokasikan ke Desa dalam 2 (dua) tahap, yakni:

1. Tahap pertama, Menteri mengalokasikan Dana Desa kepada kabupaten/kota sesuai dengan jumlah Desa berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan dalam bobot tertentu. Pada Hasil perhitungan tersebut selanjutnya dikalikan dengan indeks kemahalan konstruksi sebagai indikator yang mencerminkan tingkat kesulitan. Berikut tata cara pengalokasian Dana Desa untuk kabupaten/kota, yakni:
 - a. Dana Desa setiap kabupaten/kota dihitung berdasarkan jumlah Desa¹⁴³. Pengalokasian Dana Desa setiap kabupaten/kota dihitung dengan menggunakan rumusan sebagai berikut: Dana Desa Kab/Kota + Alokasi Dasar kab/kota + Alokasi Formula kab/kota;¹⁴⁴
 - b. Dana Desa dialokasikan secara berkeadilan berdasarkan alokasi dasar dan alokasi formula yang dihitung dengan memperhatikan

¹⁴² PP Nomor 60 tahun 2014, tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Bab Penjelasan

¹⁴³ PP Nomor 22 tahun 2015, tentang perubahan atas PP Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 11 ayat (1)

¹⁴⁴ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 4 ayat (1)

jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis Desa setiap kabupaten/kota.¹⁴⁵

1) besaran alokasi dasar setiap kabupten/kota dihitung dengan cara mengalikan Alokasi Dasar dengan jumlah Desa di kabupaten/kota;¹⁴⁶

2) besaran Alokasi Formula setiap kabupaten/kota, yang besarnya 10% (sepuluh persen) dari anggaran Dana Desa dihitung dengan bobot sebagai berikut:

- 25% (dua puluh lima persen) untuk jumlah penduduk;
- 35% (tiga puluh lima persen) untuk angka kemiskinan;
- 10% (sepuluh persen) untuk luas wilayah;
- 30% (tiga puluh persen) untuk tingkat kesulitan geografis.¹⁴⁷

3) perhitungan Alokasi Formula setiap kabupaten/kota sebagaimana ketentuan diatas dilakukan dengan menggunakan rumus¹⁴⁸: $AF \text{ Kab/kota} = \{(0,25*Y1) + (0,35*Y2) + (0,10*Y3) + (0,30*Y4)\} * (0,10*DD)$

Keterangan:

¹⁴⁵ PP Nomor 22 tahun 2015, tentang perubahan atas PP Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 11 ayat (2)

¹⁴⁶ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 4 ayat (2)

¹⁴⁷ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 5 ayat (1)

¹⁴⁸ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 5 ayat (3)

AF Kab/kota = Alokasi Formula Kabupaten/Kota

Y1 = Rasio jumlah penduduk Desa Setiap/
kabupaten/kota terhadap total penduduk Desa
nasional

Y2 = Rasio jumlah penduduk miskin Desa setiap
kabupaten/kota terhadap total penduduk miskin
desa nasional

Y3 = rasio luas wilayah Desa setiap kabupaten/kota
terhadap luas wilayah Desa nasional

Y4 = Rasio IKK kabupaten/kota terhadap total IKK
kabupaten/kota yang memiliki desa

DD = Pagu Dana Desa Nasional

4) Angka kemiskinan Desa dan tingkat kesulitan geografis
Desa sebagaimana dimaksud ditunjukkan oleh jumlah
penduduk miskin Desa dan IKK kabupaten/kota;¹⁴⁹

5) Data jumlah penduduk Desa, angka kemiskinan Desa,
luas wilayah Desa, dan IKK kabupaten/kota sebagaimana
dimaksud ketentuan diatas bersumber dari kementerian
yang berwenang dan/atau lembaga yang
menyelenggarakan pemerintahan di bidang statistik;¹⁵⁰

¹⁴⁹ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 5 ayat (2)

¹⁵⁰ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 5 ayat (4)

- 6) Data sebagaimana yang dimaksud pada ketentuan diatas disampaikan oleh kementerian yang berwenang dan/atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang statistik kepada menteri c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan paling lambat bulan Agustus;¹⁵¹
- 7) Data sebagaimana yang dimaksud pada ketentuan diatas disampaikan oleh kementerian yang berwenang dan/atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang statistik kepada menteri c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan paling lambat bulan Agustus;¹⁵²
- 8) Dalam hal data sebagaimana dimaksud ketentuan diatas terlambat atau tidak disampaikan, perhitungan rincian Dana Desa setiap kabupaten/kota menggunakan data yang digunakan dalam perhitungan rincian Dana Desa setiap kabupaten/kota tahun anggaran sebelumnya;¹⁵³
- 9) Dalam hal data jumlah penduduk Desa, angka kemiskinan Desa, dan luas wilayah Desa sebagaimana ketentuan diatas tidak tersedia, perhitungan rincian Dana Desa dapat menggunakan data Desa induk secara

¹⁵¹ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 5 ayat (5)

¹⁵² PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 5 ayat (5)

¹⁵³ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 5 ayat (6)

proporsional sebesar 50% (lima puluh persen) atau data yang bersumber dari Pemerintah Daerah;¹⁵⁴

10) Data jumlah penduduk Desa, angka kemiskinan Desa, dan luas wilayah Desa yang bersumber dari pemerintah daerah sebagaimana ketentuan diatas disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan paling lambat bulan Agustus.¹⁵⁵

c. Tingkat kesulitan geografis ditunjukan oleh indeks kemahalan konstruksi.¹⁵⁶

d. Data jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan indeks kemahalan konstruksi bersumber dari kementerian yang berwenang dan/atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintah dibidang statistik.¹⁵⁷

e. Dana Desa setiap kabupaten/kota ditetapkan dalam Peraturan Presiden mengenai rincian APBN.¹⁵⁸

2. Tahap kedua, berdasarkan besaran Dana Desa setiap kabupaten/kota, bupati/walikota mengalokasikan Dana Desa kepada setiap Desa

¹⁵⁴ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 6 ayat (1)

¹⁵⁵ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 6 ayat (2)

¹⁵⁶ PP Nomor 22 tahun 2015, tentang perubahan atas PP Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 11 ayat (3)

¹⁵⁷ PP Nomor 22 tahun 2015, tentang perubahan atas PP Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 11 ayat (4)

¹⁵⁸ PP Nomor 22 tahun 2015, tentang perubahan atas PP Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 11 ayat (5)

- a. berdasarkan Dana Desa setiap kabupaten/kota, bupati/walikota menetapkan besaran Dana Desa untuk setiap Desa di wilayahnya.¹⁵⁹
- b. dana Desa setiap Desa dihitung secara berkeadilan¹⁶⁰
- 1) rincian Dana Desa setiap Desa dialokasikan secara merata dan berkeadilan berdasarkan Alokasi Dasar; dan Alokasi Formula.¹⁶¹
- Besaran Alokasi Formula setiap Desa, dihitung dengan bobot sebagai berikut:
- a) 25% (dua puluh lima persen) untuk jumlah penduduk;
 - b) 35 (tiga puluh lima persen) untuk angka kemiskinan;
 - c) 10% (sepuluh persen) untuk luas wilayah; dan
 - d) 30% (tiga puluh persen) untuk tingkat kesulitan geografis.¹⁶²
- 2) Besaran Alokasi Dasar setiap Desa dihitung dengan cara membagi Alokasi Dasar setiap kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (2) dengan jumlah Desa di kabupaten/kota yang bersangkutan;¹⁶³
- 3) Dalam hal jumlah Desa di kabupaten/kota berbeda dengan jumlah Desa dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri, bupati/walikota

¹⁵⁹ PP Nomor 22 tahun 2015, tentang perubahan atas PP Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 12 ayat (1)

¹⁶⁰ 41 PP Nomor 22 tahun 2015, tentang perubahan atas PP Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 12 ayat (2)

¹⁶¹ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 7 ayat (2)

¹⁶² PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 8 ayat (1)

¹⁶³ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 7 ayat (3)

menyampaikan pemberitahuan mengenai perbedaan jumlah Desa tersebut kepada Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Menteri c.q direktur Jenderal Perimbangan Keuangan;¹⁶⁴

- 4) Dalam hal jumlah Desa di kabupaten/kota lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah Desa yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri, bupati/walikota menghitung dan menetapkan rincian Dana Desa setiap Desa berdasarkan rincian Dana Desa setiap kabupaten/kota setelah dikurangi dengan jumlah Alokasi Dasar untuk selisih jumlah Desa dimaksud;¹⁶⁵
- 5) Dalam hal jumlah Desa di kabupaten/kota lebih banyak dengan jumlah Desa yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri, bupati/walikota menghitung dan menetapkan rincian Dana Desa setiap Desa berdasarkan jumlah Desa yang ditetapkan dalam peraturan menteri Dalam Negeri;¹⁶⁶
- 6) Perhitungan Rincian Dana Desa setiap Desa dilakukan dengan menggunakan rumus sebagai berikut:

$$\text{AF setiap Desa} = \{(0,25*Z1)+(0,35*Z2)+(0,10*Z3)+(0,30*Z4)\} * (\text{DD kab/kota}-\text{AD kab/kota})$$

Keterangan:

AF setiap Desa = Alokasi Formula Setiap Desa

¹⁶⁴ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 7 ayat (4)

¹⁶⁵ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 7 ayat (5)

¹⁶⁶ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 7 ayat (6)

$Z1$ = rasio jumlah penduduk setia Desa terhadap total penduduk

Desa kabupaten/kota yang bersangkutan

$Z2$ = rasio jumlah penduduk miskin setiap Desa terhadap total

penduduk miskin Desa kabupaten/kota yang bersangkutan

$Z3$ = rasio lusa wilayah setiap Desa terhadap luas wilayah desa

kabupaten/kota yang bersangkutan

$Z4$ = rasio IKG setiap Desa terhadap total IKG Desa

kabupaten/kota yang bersangkutan

$DD_{kab/kota}$ = besaran Dana Desa kabupaten/kota

$AD_{kab/kota}$ = besaran Alokasi Dasar kabupaten/kota¹⁶⁷

c. Angka kemiskinan Desa dan Penyusunan Indeks Kesulitan Geografis Desa, tingkat kesulitan geografis Desa, masing-masing ditunjukan oleh jumlah penduduk miskin Desa dan IKG Desa;¹⁶⁸

1. IKG Desa sebagaimana yang disusun dan ditetapkan oleh bupati/walikota berdasarkan data dari kementerian yang berwenang dan/atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang stastitik;¹⁶⁹

2. IKG Desa sebagaimana ditentukan oleh beberapa faktor, meliputi:

a) Ketersediaan prasarana pelayanan dasar;

b) Kondisi infrastruktur; dan

¹⁶⁷ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 8 ayat (3)

¹⁶⁸ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 8 ayat (2)

¹⁶⁹PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 8 ayat (2)

c) Aksesibilitas/transportasi.¹⁷⁰

3. Penyusunan IKG dapat mengacu pada pedoman penyusunan IKG Desa sebagaimana tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisah dari Peraturan Menteri ini.¹⁷¹

4. Tata cara pembagian dan penetapan besaran Dana Desa setiap Desa ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota.¹⁷² Peraturan tersebut, paling sedikit mengatur mengenai:

- 1) Tata cara perhitungan pembagian Dana Desa;
- 2) Penetapan rincian Dana Desa;
- 3) Mekanisme dan tahap penyaluran Dana Desa;
- 4) Prioritas penggunaan Dana Desa;
- 5) Penyusunan dan penyampaian laporan realisasi penggunaan Dana Desa;
- 6) Sanksi administratif.¹⁷³

5. Bupati/walikota menyampaikan peraturan bupati/walikota disertai dengan softcopy kerta kerja perhitungan Dana Desa Setiap Desa kepada Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dengan tembusan kepada gubernur, Menteri Dalam Negeri,

¹⁷⁰ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 9 ayat (2)

¹⁷¹ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 9 ayat (3)

¹⁷² PP Nomor 22 tahun 2015, tentang perubahan atas PP Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 12 ayat (6)

¹⁷³ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 10 ayat (2)

Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, dan Kepala Desa;¹⁷⁴

6. Tata cara perhitungan Dana Desa ke setiap Desa dilakukan sesuai dengan pedoman dan contoh perhitungan sebagaimana tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari peraturan menteri ini.¹⁷⁵

6. Mekanisme Penyaluran Dana Desa

Penyaluran Dana Desa dilaksanakan secara bertahap pada tahun anggaran berjalan;¹⁷⁶ Secara umum Penyaluran Dana Desa berdasarkan ketentuan dilaksanakan sebagai berikut:

1. Penyaluran Dana Desa Dari RKUN ke RKUD
 - a. Penyaluran Dana Desa dari RKUN ke RKUD dilakukan setelah Menteri menerima dari bupati/walikota:
 - 1) peraturan Daerah mengenai APBD kabupaten/kota tahun berjalan;
 - 2) peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan rincin Dana Desa;
 - 3) laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa tahap sebelumnya.¹⁷⁷

¹⁷⁴ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 10 ayat (3)

¹⁷⁵ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 10 ayat (4)

¹⁷⁶ PP Nomor 8 Tahun 2016 tentang perubahan kedua PP nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 16 ayat (1)

¹⁷⁷ PP Nomor 8 Tahun 2016 tentang perubahan kedua PP nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 17 ayat (1)

- b. Penyaluran Dana Desa dari RKUN ke RKUD dilaksanakan oleh KPA BUN Transfer Non Dana Perimbangan;¹⁷⁸
- c. Penyaluran Dana Desa paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah diterima RKUD.¹⁷⁹
- d. Penyaluran Dana Desa sebagaimana dimaksud, dilakukan secara bertahap, dengan ketentuan sebagai berikut:
- e. Tahap I, pada bulan Maret sebesar 60% (enam puluh persen); dan
- f. Tahap II, pada Bulan Agustus sebesar 40% (empat puluh persen).¹⁸⁰
- g. Penyaluran Dana Desa dari RKUN ke RKUD tahap I dilakukan setelah Menteri c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Menerima:
- 1) peraturan Daerah mengenai APBD kabupaten/kota tahun anggaran berjalan;
 - 2) Peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan rincian Dana Desa setiap Desa; dan
 - 3) Laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa tahun Anggaran sebelumnya dari bupati/walikota.¹⁸¹
- h. Penyaluran Dana Desa tahap II dilakukan setelah menteri c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan menerima laporan

¹⁷⁸ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 15 ayat (1)

¹⁷⁹ PP Nomor 8 Tahun 2016 tentang perubahan kedua PP nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, Pasal 16 ayat (2)

¹⁸⁰ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 14 ayat (2)

¹⁸¹ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 15 ayat (2)

realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa Tahap I dari bupati/walikota;¹⁸²

- i. Laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa tahap I sebagaimana dimaksud, menunjukkan paling kurang 50% (lima puluh persen).¹⁸³

2. Penyaluran Dana Desa dari RKUD ke RKD

- a. Penyaluran Dana Desa Dari RKUD ke RKD dilaksanakan oleh bupati/walikota;
- b. Penyaluran Dana Desa tahap I dilakukan setelah bupati/walikota menerima:
 - 1) peraturan Desa mengenai APBDDesa; dan
 - 2) laporan realisasi penggunaan Dana Desa tahun anggaran sebelumnya dari kepala Desa.¹⁸⁴
- c. Penyaluran Dana Desa tahap II dilakukan setelah bupati/walikota menerima laporan realisasi penggunaan Dana Desa tahap I dari kepala Desa;¹⁸⁵
- d. Laporan realisasi penggunaan Dana Desa tahap I sebagaimana dimaksud, menunjukkan paling kurang Dana Desa tahap I telah digunakan sebesar 50% (lima puluh persen);¹⁸⁶

¹⁸² PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 16 ayat (1)

¹⁸³ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 16 ayat (2)

¹⁸⁴ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 16 ayat (2)

¹⁸⁵ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 18 ayat (2)

- e. Dalam hal terdapat Desa yang tidak terjangkau layanan perbangkan yang menyebabkan tidak dapat dibuka RKD, bupati/walikota dapat mengatur lebih lanjut mengenai penyaluran Dana Desa dari RKUD ke Desa melalui peraturan bupati/walikota.¹⁸⁷

1. Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa

1. Penggunaan Dana Desa

Penetapan prioritas penggunaan Dana Desa dikelola berdasarkan Tata Kelola Desa yang Demokratis. Karenanya, penetapan prioritas penggunaan Dana Desa akan dilaksanakan secara terbuka, partisipatif dan memberi manfaat bagi masyarakat Desa dengan syarat Kepala Desa, BPD dan seluruh masyarakat Desa berhasil menghadirkan Tata Kelola yang Demokratis.¹⁸⁸

Berdasarkan ketentuan, penggunaan Dana Desa dilaksanakan sebagai berikut:

- a) Kepala Desa bertanggungjawab atas penggunaan Dana Desa;¹⁸⁹
- b) Penggunaan Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat;¹⁹⁰
- c) Penggunaan Dana Desa mengacu pada prioritas penggunaan

Dana Desa yang ditetapkan oleh Menteri Desa, Pembangunan

¹⁸⁶ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 19 ayat (1)

¹⁸⁷ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 19 ayat (2)

¹⁸⁸ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 20 ayat (2)

¹⁸⁹ Permendes nomor 22 tahun 2016 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017, lamp I

¹⁹⁰ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 24 ayat (1)

Daerah Tertinggal dan Transmigrasi dan dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Desa dilengkapi dengan pedoman umum pelaksanaan penggunaan Dana Desa;¹⁹¹

d) Pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari Dana Desa berpedoman pada pedoman teknis yang ditetapkan oleh bupati/walikota mengenai kegiatan yang dibiayai dari Dana Desa;¹⁹²

e) Pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari Dana Desa diutamakan dilakukan secara swakelola dengan menggunakan sumber daya/bahan baku lokal, dan diupayakan dengan lebih banyak menyerap tenaga kerja dari masyarakat Desa setempat;¹⁹³

f) Dana Desa dapat digunakan untuk membiayai kegiatan yang tidak termasuk dalam prioritas penggunaan Dana Desa setelah mendapat persetujuan bupati/walikota;¹⁹⁴

2. Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa

Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan bersama dengan Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi melakukan pemantauan atas

¹⁹¹ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 21 ayat (1)

¹⁹² PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 21 ayat (2)

¹⁹³ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 22 ayat (1)

¹⁹⁴ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 22 ayat (2)

pengalokasian, penyaluran dan penggunaan Dana Desa,¹⁹⁵

Pemantauan dilakukan terhadap:

1. Penerbitan peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan besaran Dana Desa;¹⁹⁶

a) Pemantuan terhadap penerbitan peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan Dana Desa dilakukan untuk menghindari penundaan penyaluran Dana Desa setiap Desa untuk tahap I.

b) Dalam hal terdapat keterlambatan penetapan peraturan bupati/walikota, Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan meminta bupati/walikota untuk melakukan percepatan penetapan peraturan dimaksud.

c) Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dapat memfasilitasi percepatan penetapan peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan Dana Desa setiap Desa.¹⁹⁷

2. Penyaluran Dana Desa dari RKUD ke RKD;

a) Pemantuan terhadap penyaluran Dana Desa dari RKUD ke RKD dilaksanakan untuk memastikan penyaluran telah

¹⁹⁵ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 23 ayat (1)

¹⁹⁶ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 27 ayat (1)

¹⁹⁷ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 28 ayat (1), (2) dan (3)

dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

b) Dalam hal berdasarkan hasil pemantauan terdapat penyaluran Dana Desa dari RKUD ke RKD tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Menteri c.q. Direktur Jendral Perimbangan Keuangan memberikan teguran kepada bupati/walikota;

c) Ketidaksesuaian penyaluran sebagaimana dimaksud, dapat berupa: keterlambatan penyaluran, dana tau tidak tepat jumlah;

d) Dana Desa yang terlambat disalurkan dan/atau tidak tepat jumlah penyalurannya harus segera disalurkan ke RKD oleh bupati/walikota paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah menerima teguran dari Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan;¹⁹⁸

3. Penyampaian laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa; dan

a) Pemantuan terhadap penyampaian laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa dilakukan untuk menghindari penundaan penyaluran Dana Desa tahun anggaran berikutnya;

¹⁹⁸ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 29 ayat (1), (2), (3) dan (4)

b) Dalam hal bupati/walikota terlambat dan/atau tidak menyampaikan laporan realisasi Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dapat meminta kepada bupati/walikota untuk melakukan percepatan penyampaian laporan;

c) Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan keuangan dapat memfasilitasi percepatan penyampaian laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa.¹⁹⁹

4. Sisa Dana Desa di RKUD.²⁰⁰

a) Pemantauan sisa Dana Desa di RKUD dilakukan untuk mengetahui besaran Dana Desa yang belum disalurkan dari RKUD ke RKD tahun anggaran sebelumnya;

b) Dalam hal sisa Dana Desa di RKUD bupati/walikota belum menerima laporan realisasi penggunaan Dana Desa tahap I, Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan meminta kepada bupati/walikota untuk memfasilitasi percepatan penyampaian laporan.

c) Dalam hal Sisa Dana Desa di RKUD dimaksud karena perbedaan jumlah Desa, bupati/walikota menyampaikan pemberitahuan kelebihan salur Dana Desa dari RKUN ke RKUD kepada

¹⁹⁹ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 30 ayat (1), (2) dan (3)

²⁰⁰ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 27 ayat (2)

Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan.²⁰¹

Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan melakukan Evaluasi, terhadap:

1. Perhitungan pembagian besaran Dana Desa setiap Desa oleh kabupaten/kota
 - a) Evaluasi terhadap perhitungan pembagian besaran Dana Desa setiap Desa oleh kabupaten/kota dilakukan untuk memastikan pembagian Dana Desa setiap Desa dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b) Dalam hal terdapat ketidaksesuaian perhitungan pembagian dan penetapan rincian Dana Desa setiap Desa oleh kabupaten/kota, Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan meminta bupati/walikota melakukan perubahan peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan rincian Dana Desa setiap Desa;
 - c) Perubahan peraturan bupati/walikota disampaikan kepada Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan;
 - d) Perubahan peraturan bupati/walikota menjadi persyaratan penyaluran Dana Desa tahap berikutnya.²⁰²

²⁰¹ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 31 ayat (1), (2) dan (3)

²⁰² PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 33 ayat (1), (2), (3), dan (4)

2. Realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa.²⁰³

a) Evaluasi terhadap realisasi penggunaan Dana Desa dilakukan untuk mengetahui besaran realisasi penggunaan Dana Desa;

b) Dalam hal realisasi Dana Desa kurang dari 50% (lima puluh persen) dan penggunaan Dana Desa kurang dari 50% (lima puluh persen), Menteri c.q Direktur Jendral Perimbangan Keuangan dapat meminta konfirmasi dan klarifikasi kepada bupati/walikota;²⁰⁴

Bupati/walikota melakukan pemantauan dan evaluasi atas sisa Dana Desa di RKD,²⁰⁵ berikut pelaksanaan pemantuan dan evaluasi atas sisa Dana Desa:

1. Dalam hal berdasarkan pemantuan dan evaluasi atas Sisa Dana Desa di RKD ditemukan Sisa Dana Desa di RKD lebih dari 30% (tiga puluh persen), bupati/walikota dapat:

a) Meminta penjelasan kepada kepala kepala Desa mengenai Sisa Dana Desa di RKD tersebut; dan/atau

b) Meminta pengawas fungsional daerah untuk melakukan pemeriksaan.

²⁰³ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 32 ayat (1)

²⁰⁴ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 34 ayat (1), (2)

²⁰⁵ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 35

2. Sisa Dana Desa di RKD lebih dari 30% (tiga puluh persen) dihitung dari Dana Desa yang diterima Desa pada tahun anggaran berkenaan ditambah dengan Sisa Dana Desa tahun anggaran sebelumnya;
3. Kepala Desa wajib menganggarkan kembali Sisa Dana Desa dalam rancangan APBDesa tahun anggaran berikutnya sebagai dasar penggunaan Sisa Dana Desa tersebut;
4. Dalam hal rancangan APBDesa tahun anggaran berikutnya telah ditetapkan, Sisa Dana Desa dapat digunakan mendahului penetapan peraturan desa tentang Perubahan penjabaran APBDesa dan memberitahukan kepada Badan Permusyawaratan Desa untuk selanjutnya ditampung dalam peraturan Desa tentang perubahan APBDesa atau dicantumkan dalam Laporan Realisasi bagi pemerintahan Desa yang tidak melakukan Perubahan APBDesa.²⁰⁶

D. Badan Permusyawaratan Desa

1. Pengertian Badan Permusyawaratan Desa

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa bahwa Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan

²⁰⁶ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 36 ayat (1), (2),(3) dan (4)

demokrasi dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Sebagaimana dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa Pasal 1 angka (4) :

“Badan Permusyawaratan Desa atau disebut dengan nama lain BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.”

Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disingkat BPD adalah badan Permusyawaratan yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat di Desa yang berfungsi membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.²⁰⁷

2. Struktur Badan Permusyawaratan Desa

Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah gasal. Pada Pasal 5 ayat (2), jumlah anggota BPD paling sedikit lima orang dan paling banyak sembilan orang dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan keuangan Desa. Peresmian anggota BPD ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota.

²⁰⁷ A.W. Widjaya, *Pemerintah Desa dan Administrasi Negara*. Jakarta: PT.Raja Grafindo, 1993, Hlm.35

Pimpinan BPD terbagi atas satu orang ketua, satu orang wakil ketua, dan satu orang sekretaris. Susunan pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung melalui rapat BPD yang diadakan secara khusus. Untuk pertama kali, penyelenggaraan rapat BPD dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda.²⁰⁸

3. Fungsi BPD

Pada Pasal 31 Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 BPD mempunyai fungsi untuk:

- a. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa

Sementara pada Pasal 51 disebutkan hak BPD antara lain:

- a. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
- b. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- c. Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

²⁰⁸ Bambang Trisantono Soemantri, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Bandung: Fokus Media, 2011, hlm. 23

Kemudian pada Pasal 55, anggota BPD berhak untuk :

- a. Mengajukan usul rancangan Peraturan Desa;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan/atau pendapat;
- d. Memilih dan dipilih; dan
- e. Mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pada masa akhir jabatan Kepala Desa, BPD bertugas untuk memberitahukan secara tertulis kepada Kepala Desa tentang berakhirnya masa jabatan enam bulan sebelumnya. Kemudian, BPD berhak untuk membentuk panitia pemilihan Kepala Desa yang bersifat mandiri dan tidak berpihak. Panitia ini terdiri dari unsur perangkat Desa, lembaga kemasyarakatan dan tokoh masyarakat Desa.

Mengingat kedudukan, kewenangan, dan Keuangan Desa yang semakin kuat, penyelenggaraan Pemerintahan Desa diharapkan lebih akuntabel yang didukung dengan sistem pengawasan dan keseimbangan antara Pemerintah Desa dan lembaga Desa. Lembaga Desa, khususnya BPD yang dalam kedudukannya mempunyai fungsi penting dalam menyiapkan kebijakan Pemerintahan Desa bersama Kepala Desa, harus mempunyai visi dan misi yang sama. Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, BPD berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa.

Selain BPD, masyarakat Desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa.

Upaya meningkatkan kerja kelembagaan ditingkat desa yang dapat memperkuat kebersamaan serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam memberdayakan masyarakat, pemerintah desa atau Badan Permusyawaratan Desa dapat memfasilitasi penyelenggaraan musyawarah desa.

1) Keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa

Keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2016 Bab III paragraf 1 pasal 5 ayat 1 sampai dengan ayat 4 bahwa anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan keterwakilan perempuan yang pengisiannya dilakukan secara demokratis melalui proses pemilihan secara langsung atau musyawarah perwakilan yang berjumlah gasal atau paling sedikit lima orang dan paling banyak adalah sembilan orang. Adapun penetapan jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa perlu memperhatikan jumlah penduduk dan kemampuan keuangan desa dan berada pada dusun, RW atau RT di tempat melaksanakan pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa.

Pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa dijelaskan pada pasal 6 dimana pengisian dapat dilakukan berdasarkan keterwakilan

wilayah dilakukan untuk memilih calon anggota Badan Permusyawaratan Desa dari unsur wakil wilayah pemilihan dalam desa dan melihat jumlah dalam keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa, jumlah tersebut dapat ditetapkan secara proposional dengan memperhatikan jumlah penduduk. Pengisian anggota Badan Permusyawaratan Desa juga dilihat berdasarkan keterwakilan perempuan dijelaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2016 pasal 8. Perempuan disini memiliki peran dalam mengisi keanggotaan dalam Badan Permusyawaratan Desa dengan satu calon anggota yang akan ditunjuk, dimana perempuan yang akan dipilih merupakan perempuan yang memenuhi syarat sebagai calon anggota Badan Permusyawaratan Desa serta memiliki kemampuan dalam menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan perempuan dan perempuan yang dimaksudkan adalah perempuan desa yang telah memiliki hak pilih.

Menjadi calon anggota Badan Permusyawaratan Desa harus memenuhi syarat, yaitu dijelaskan dalam pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2016, dimana syarat menjadi anggota dari Badan Permusyawaratan Desa yaitu:

- 1) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- 2) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika

3) Berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah pernah menikah

4) Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat

5) Bukan sebagai perangkat pemerintah desa

6) Bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa

7) Wakil penduduk desa yang dipilih secara demokratis dan 8) Bertempat tinggal diwilayah pemilihan.

Setelah dilaksanakannya pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa, maka setelah calon yang dipilih menjadi anggota, maka diresmikan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa. Peresmian anggota Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam paragraf 2 pasal 14 ayat 1 sampai dengan ayat 3, dimana peresmian anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan keputusan bupati/walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya laporan hasil pemilihan anggota Badan Permusyawaratan Desa dari kepala desa. Keputusan Bupati atau walikota mulai berlaku sejak tanggal pengucapan janji anggota Badan Permusyawaratan Desa, dan pengucapan sumpah janji anggota Badan Permusyawaratan Desa

dipandu oleh Bupati atau walikota mengenai peresmian anggota Badan Permusyawaratan Desa. Adapun fungsi-fungsi yang dijalankan oleh BPD dirinci sebagai berikut:

a. Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi yang dijalankan oleh BPD yaitu untuk membuat dan menetapkan peraturan desa bersama kepala desa. Peraturan tersebut dirumuskan dan disusun berdasarkan kebutuhan masyarakat desa serta untuk kepentingan masyarakat setempat. Adapun peraturan desa yang disusun digunakan sebagai produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh kepala desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka menjalankan pemerintah desa. Hal tersebut diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 55 huruf a menyebutkan bahwa, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi: membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa.

b. Fungsi Pengawasan

Adapun fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh BPD adalah untuk mencapai tujuan dalam rangka mensejahterakan masyarakat desa yang mendapatkan dukungan dari unsur lain. Dengan adanya Undang-Undang No 6 Tahun 2014 pasal 55 huruf c menyebutkan salah satu fungsi dari BPD yaitu melaksanakan pengawasan kinerja kepala desa, serta ditambahkan dalam pasal 66

huruf a Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan salah satu hak dari BPD adalah mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan desa kepada pemerintah desa.

Hal ini dijelaskan dengan Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa pasal 46 bahwa pengawasan terhadap kinerja kepala desa dilakukan melalui perencanaan kegiatan pemerintah desa, pelaksanaan kegiatan dan pelaporan penyelenggaraan pemerintah desa. Bentuk dari pengawasan Badan permusyawaratan Desa berupa monitoring dan evaluasi. Hasil dari pengawasan kinerja kepala desa menjadi bagian dari laporan kinerja dari Badan Permusyawaratan Desa. Evaluasi pelaksanaan tugas dari kepala desa salah satunya yaitu capaian pelaksanaan RPJM Desa, RKPDesa, dan APBDDesa. Paragraf 11 Evaluasi Laporan Keterangan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Pasal 48 menyebutkan bahwa, BPD melakukan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, melaksanakan evaluasi laporan yang merupakan evaluasi atas kinerja Kepala Desa selama 1 (satu) tahun anggaran, melakukan pelaksanaan evaluasi berdasarkan prinsip demokratis, responsif, transparansi, akuntabilitas dan objektif, serta mengevaluasi pelaksanaan tugas Kepala Desa meliputi:

- a. Capaian pelaksanaan RPJM Desa, RKP Desa dan APBDDesa

- b. Capaian pelaksanaan penugasan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi Dan Pemerintah Kabupaten/Kota
- c. Capaian ketaatan terhadap pelaksanaan tugas sesuai peraturan perundang-undangan
- d. Prestasi Kepala Desa.

Ditambahkan dalam Pasal 49 bahwa BPD melakukan evaluasi LKPPD paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja sejak LKPPD diterima dan berdasarkan hasil evaluasi, BPD dapat Membuat catatan tentang kinerja Kepala Desa, meminta keterangan atau informasi, menyatakan pendapat dan memberi masukan untuk penyiapan bahan musyawarah Desa. Dalam hal ini, Kepala Desa tidak memenuhi permintaan BPD sebagaimana dimaksud diatas, BPD tetap melanjutkan proses penyelesaian evaluasi LKPPD dengan memberikan catatan kinerja Kepala Desa dan evaluasi LKPPD menjadi bagian dari laporan kinerja BPD.

- c. Fungsi Penyalur aspirasi Masyarakat

BPD yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya yang menjembatani penghubung antar kepala desa dengan masyarakat desa juga memiliki fungsi utamanya yaitu fungsi representasi. Berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa, dalam peraturan tersebut, terdapat pasal-pasal yang mengatur tentang hak, kewajiban, fungsi, dan wewenang Badan

Permasyarakatan Desa, yaitu hak yang dimiliki oleh BPD dijelaskan dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permasyarakatan Desa. Adapun hak dari BPD yaitu, Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa, menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa, dan mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa).

4. Kedudukan dan Tugas Badan Permasyarakatan Desa.

Kedudukan dan wewenang badan permasyarakatan desa dalam sistem pemerintahan desa adalah sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa. Fungsi utama yang dijalankan oleh badan permasyarakatan desa yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi sebagai penampung dan penyalur aspirasi masyarakat.

Pasal 31 Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permasyarakatan Desa , BPD memiliki fungsi dan tugas untuk membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama dengan kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan melaksanakan pengawasan kinerja kepala desa. Tugas Badan Permasyarakatan desa diatur dalam Menteri dalam Negeri Republik

Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa pasal 32, bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai tugas untuk menggali, menampung, menyalurkan, mengelola, menyalurkan aspirasi masyarakat, menyelenggarakan musyawarah Badan Permusyawaratan Desa, membentuk panitia pemilihan kepala desa, menyelenggarakan musyawarah desa khusus untuk pemilihan kepala desa, membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama dengan kepala desa, membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa, melaksanakan pengawasan terhadap kinerja kepala desa, menciptakan hubungan kerja yang harmonis dengan pemerintah desa dan lembaga desa lainnya, serta melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Anggota BPD melaksanakan fungsi dan tugasnya sesuai dengan Undang-Undang yang mengatur, serta sesuai dengan rencana yang telah disetujui bersama-sama dengan kepala desa. Selain melaksanakan tugas serta fungsinya, BPD juga memiliki hak serta kewajiban yang harus dilaksanakan.

5. Hak, Kewajiban dan Wewenang Anggota Badan Permusyawaratan Desa

Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa menjelaskan bahwa kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Badan Permusaywaratan Desa adalah memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta

mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika, melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan pemerintah desa, menyerap, menampung, menghimpun, menindaklanjuti aspirasi masyarakat desa.

Kewajiban lainnya dari BPD adalah mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan, serta dapat menjaga norma dan etika dalam menjalankan hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan desa serta mengawal aspirasi masyarakat, menjaga kewibawaan dan kesetabilan penyelenggaraan pemerintah desa serta memelopori penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan tata kelola pemerintah yang baik.

Selain menjalankan kewajiban, BPD memiliki hak atas kewajibankewajiban yang telah dilaksanakan, adapun hak yang dimiliki oleh BPD disebutkan dalam pasal 51 Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa yaitu BPD berhak atas mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa, menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyaraktan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa dan mendapatkan biaya operasional pelaksanaan dan belanja desa.

Paragraf 1 pasal 52 dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa

menjelaskan tentang pengawasan. Pengawasan dilakukan oleh BPD melalui monitoring dan evaluasi pelaksanaan tugas kepala desa, monitoring dan evaluasi terhadap perencanaan serta pelaksanaan dan pelaporan penyelenggaraan pemerintah desa.

Pasal tersebut dirinci kembali dalam pasal 52 tentang hak yang diperoleh anggota BPD yaitu BPD dapat mengajukan usul rancangan peraturan desa, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih dan mendapatkan tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Hak anggota BPD digunakan dalam musyawarah BPD dan selain itu, anggota BPD memiliki hak untuk memperoleh pembagian kapasitas, sosialisasi, pembimbingan teknis, dan kunjungan lapangan seperti studi banding yang dilakukan di dalam negeri, serta penghargaan dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota bagi pimpinan dan anggota BPD yang berprestasi. Adapun hak yang tunjangan yang diperoleh pimpinan dan anggota BPD meliputi tunjangan pelaksanaan tugas dan fungsi dan tunjangan kedudukan anggota dalam kelembagaan BPD, kinerja dalam hal penambahan beban kerja, dan besaran tunjangan yang diperoleh ditetapkan oleh Bupati/walikota. Wewenang BPD dijelaskan dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa pasal 63 dimana BPD memiliki kewenangan yaitu:

- 1) Mengadakan pertemuan dengan masyarakat untuk mendapatkan aspirasi
- 2) Menyampaikan aspirasi masyarakat kepada pemerintah desa secara lisan dan tertulis
- 3) Mengajukan rancangan peraturan desa yang menjadi kewenangannya
- 4) Melaksanakan monitoring dan evaluasi kinerja kepala desa
- 5) Meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa
- 6) Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa
- 7) Mengawal aspirasi masyarakat, menjaga kewibawaan dan memelopori penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik
- 8) Menyusun peraturan tata tertib BPD
- 9) Menyampaikan laporan hasil pengawasan yang bersifat insidental kepada Bupati/walikota melalui camat
- 10) Menyusun dan menyampaikan usulan rencana biaya operasional BPD secara tertulis kepada kepala desa untuk dialokasikan dalam RAPB Desa
- 11) Mengelola biaya operasional BPD
- 12) Mengusulkan pembentukan forum komunikasi antar kelembagaan desa kepada kepala desa

- 12) Melakukan kunjungan kepada masyarakat dalam rangka monitoring dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa

Kewenangan yang dimiliki oleh Badan permusyawaratan Desa tidak lepas dari aturan yang dari peraturan menteri, dimana kewenangan yang dilaksanakan oleh Badan Permasyarakatan Desa memiliki pengaruh yang besar terhadap susunan dalam pemerintahan desa. Badan Permasyarakatan Desa yang menjadi wakil dari suara masyarakat desa yang diharapkan dapat menyampaikan aspirasi masyarakat dalam hal kemajuan desa dan kemajuan masyarakat agar terciptanya kesejahteraan masyarakat serta wewenang dalam melaksanakan pengawasan yang bersifat insidentil juga menjadikan desa yang transparan.

6. Larangan Badan Permasyarakatan Desa

Larangan yang dilakukan oleh Badan Permasyarakatan Desa dijelaskan dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permasyarakatan Desa pasal 26 yaitu, merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat desa dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat desa.

Dilanjutkan dalam pasal 64 huruf b sampai dengan i, larangan Badan Permasyarakatan Desa adalah melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme, menerima uang, barang dan atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya, menyalahgunakan wewenang, melanggar sumpah atau janji kesetiaan, merangkap

jabatan sebagai kepala desa dan perangkat desa. Merangkap sebagai anggota dewan perwakilan rakyat republik Indonesia, dewan perwakilan daerah republik Indonesia, dewan perwakilan rakyat daerah provinsi atau dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sebagai pelaksana proyek desa, menjadi anggota dan pengurus organisasi terlarang.

Larangan Badan Permusyawaratan Desa melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme, mengingat salah satu fungsi Badan Permusyawaratan Desa adalah pengawasan terhadap kinerja kepala desa, Badan Permusyawaratan Desa yang dapat mempengaruhi keputusan dalam melaksanakan tugasnya.

7. Mekanisme Musyawarah Badan Permusyawaratan Desa

Mekanisme musyawarah yang dilaksanakan oleh Badan Permusyawaratan Desa dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 pasal 65 pasal 1 huruf a sampai f. Mekanisme musyawarah Badan Permusyawaratan Desa yaitu pelaksanaan musyawarah dilaksanakan dengan dipimpin oleh ketua dari Badan Permusyawaratan Desa.

Pelaksanaan musyawarah dikatakan sah apabila pelaksanaan musyawarah dilaksanakan dengan dihadiri paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa. Setelah pelaksanaan musyawarah dilaksanakan, maka pengambilan keputusan dapat dilakukan dengan cara musyawarah guna mencapai mufakat. Apabila musyawarah mufakat tidak

tercapai, maka dilakukan pengambilan keputusan yang dilakukan dengan cara pemungutan suara.

Pemungutan suara dapat dilaksanakan dan dikatakan sah apabila setuju paling sedikit $\frac{1}{2}$ (satu per dua) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa yang hadir dan hasil musyawarah Badan Permusyawaratan desa ditetapkan dengan keputusan Badan Permusyawaratan Desa dan dilampiri notulen musyawarah yang dibuat oleh sekretaris Badan Permusyawaratan Desa.

8. Status BPD dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dana Desa

Pelaksanaan fungsi pengawasan dana desa oleh BPD dilaksanakan dari tahap perencanaan anggaran, tahap pelaksanaan anggaran dan tahap laporan pertanggungjawaban anggaran. Pada tahap perencanaan dan tahap laporan pertanggung jawab BPD mengesahkan bersama dengan kepala desa. Perencanaan yang disahkan akan dijadikan sebagai peraturan desa berupa APBDes, dalam hal ini BPD memiliki fungsi pengawasan terhadap kinerja kepala desa.

Status hubungan kerja antara BPD, kepala desa dan lembaga kemasyarakatan desa diatur dalam peraturan daerah kabupaten kudos nomor 18 tahun 2006 tentang BPD pasal 47 bahwa pelaksanaan fungsi, wewenang, kewajiban dan haknya anggota BPD menerapkan prinsip koordinasi dan sinkronisasi atas segala kegiatan pemerintah desa baik kepala desa dan lembaga kemasyarakatan desa. Oleh karenanya BPD sebagai badan

permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara Kepala Desa dengan masyarakat desa, juga dapat menjadi lembaga yang berperan sebagai lembaga representasi dari masyarakat.

Sehubungan dengan fungsi BPD untuk menetapkan peraturan desa maka BPD bersama-Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang BPD pasal 31 huruf a, b, dan c menyatakan bahwa BPD membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan desa bersama dengan kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa dan melaksanakan pengawasan kinerja kepala desa. status BPD dalam pembentukan rancangan peraturan desa, BPD turut dalam membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa yang diajukan BPD dan atau kepala desa. selain turut dalam pembahasan dan menyepakati rancangan peraturan desa , BPD juga memiliki peran untuk mengawasi kinerja kepala desa. peraturan menteri dalam negeri nomor 110 tahn 2016 pasal 46 ayat 2 huruf a, b dan c menjelaskan bahwa pelaksanaan pengawasan yang dimaksud adalah perencanaan kegiatan pemerintah, pelaksanaan kegiatan dan pelaporan penyelenggaraan pemerintah desa. Adapun bentuk pengawasan terhadap kinerja kepala desa yaitu berupa monitoring dan evaluasi. Pelaksanaan evaluasi laporan keterangan penyelenggaraan pemerintah desa dilaksanakan langsung oleh BPD dan evaluasi dilaksanakan merupakan kinerja dari kepala desa selama satu tahun anggaran.

BAB III

KEBIJAKAN PENGAWASAN PEMERINTAH DESA BELUM MEMENUHI RASA KEADILAN

A. Kebijakan Pemerintah Desa

Tatanan desa di Indonesia yang memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat memiliki peran penting dalam sejarah bangsa Indonesia dalam mencapai kemerdekaan Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945. Peran penting desa inilah yang menjadi salah satu semangat lahirnya undang-undang tentang desa, dimana Pemerintah dan DPR telah menyepakati untuk merevisi UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, untuk kemudian mensahkan tiga undang-undang yang terpisah tetapi tetap terkait, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang; dan
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. UU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.

Secara historis perundang-undangan, tercatat sudah delapan UU yang telah ditetapkan dan disahkan untuk mengatur tentang Desa di Indonesia pasca 17 Agustus 1945 sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ini.²⁰⁹ Berdasarkan hirarki perundang-undangan untuk mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, terutama terkait dengan pengelolaan pembangunan, pemerintahan dan keuangan desa, pemerintah pusat telah menerbitkan peraturan pelaksanaan yang akan disebutkan pada bagian berikut:

Peraturan Pemerintah RI (PP)

1. PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (diundangkan 3 Juni 2014), yang kemudian diubah dengan PP Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa(diundangkan 30 Juni 2015).
2. PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN(diundangkan 21 Juli 2014), yang kemudian diubah dengan PP Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN(diundangkan 29 April 2015), yang kemudian diubah kembali dengan PP Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua

²⁰⁹ BPKP RI, 2015, Slide *-Pengawasan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Desa*". (http://www.bpkp.go.id/public/upload/unit/sakd/files/Bahan%20Ajar/sosialisasi_uudesda.pdf, diakses 2 September 2019)

Atas PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN (diundangkan 29 Maret 2016).

Peraturan Presiden RI (Perpres)

1. Perpres Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri RI (Kemendagri)–(diundangkan 23 Januari 2015). Dengan tugas menyelenggarakan perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan pembinaan pemerintahan desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sehingga dibentuklah Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa.
2. Perpres Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi RI (KemenDesa PDTT)–(diundangkan 23 Januari 2015). Dengan tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan serta pemberdayaan masyarakat desa. Untuk melaksanakan hal ini dibentuklah Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa, dan Direktorat Jenderal Pembangunan Kawasan Perdesaan. Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, pembangunan sarana prasarana desa, dan pemberdayaan masyarakat desa sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Direktorat Jenderal Pembangunan Kawasan Perdesaan mempunyai tugas menyelenggarakan

perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan kawasan perdesaan, pembangunan sarana/prasarana kawasan perdesaan, dan pembangunan ekonomi kawasan perdesaan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk mengimplementasikan UU Nomor 6 tentang Desa, sebagian telah diterbitkan peraturan pelaksanaannya dalam bentuk peraturan pemerintah dan peraturan menteri, baik Kementerian Dalam Negeri maupun Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi. Peraturan pelaksanaan tersebut sebagian merupakan peraturan yang benar-benar baru seperti terkait tentang Dana Desa, sebagian merupakan peraturan lama yang disesuaikan (revisi). Berikut antara lain peraturan pelaksanaan yang telah diterbitkan setelah UU Desa terbit khususnya yang terkait erat dengan pengelolaan keuangan desa:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN;
3. Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri;
4. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa;

6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa;
8. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penyerahan Urusan Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa;
9. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa;
10. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa;
11. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015;
12. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 241/PMK.07/2014 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Transfer ke Daerah dan Dana Desa;
13. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 250/PMK.07/2014 tentang Pengalokasian Transfer ke Daerah dan Dana Desa;
14. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 263/PMK.05/2014 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Transfer ke Daerah dan Dana Desa.

Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa (yang meliputi Kepala Desa dan Perangkat Desa) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Sebagaimana telah di jelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 ayat 6 yang berbunyi bahwa pemerintahan desa adalah penyelenggaraan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Dan selanjutnya dinyatakan dalam ayat 7 yang berbunyi: Badan Permusyawaratan Desa atau nama lain disingkat BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah Desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah. Pemerintah desa atau yang disebut namalain adalah kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa (ayat 7). Berarti dalam hal ini pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kebijakan pemerintah desa yang sejahtera dan mandiri merupakan konsep pemberdayaan masyarakat desa . Dengan asumsi apabila masyarakat desa berdaya maka mereka mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan sendiri secara mandiri. Selanjutnya mereka dapat membentuk pemerintahan sejahtera dan mandiri tidak ketergantungan dari pihak luar, Jadi pertama-tama masyarakat desa harus diberdayakan dulu dengan pemberdayaan.Selanjutnya setelah berdaya

,masyarakatn menjadi mandiri,maupun memenuhi kebutuhan ,mengatur,dan mengurus diri merka sendiri. Konsep -governancell melibatkan tidak sekedar pemerintah dan Negara,tapi juga peran berbagai actor diluar pemerintah dan Negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. *Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sector negara dan sector non pemerintahan dalam suatu kegiatan kolektif. *Governence* dapat diartikan juga sebgai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.

Good governance pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Konsep ini dijadikan sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara. *Good governance* diIndonesia sendiri mulai benar-benar dirintis dan diterapkan sejak meletusnya era reformasi yang dimana pada era tersebut telah terjadi perombakan sistem pemerintahan yang menuntut proses demokrasi yang bersih. Sehingga Good Governance merupakan salah satu alat reformasi yang mutlak diterapkan dalam pemerintahan baru.

Pemerintahan yang baik merupakan isu penting yang sudah lama diramaikan setelah era reformasi. Dikarenakan tata cara pemerintah yang baik (*Good Governance*) merupakan senjata pamungkas dalam menghilangkan kesan

negatif dari pemerintahan di orde baru. Tuntutan kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan adalah sejalan dengan kemajuan tingkat pengetahuan serta pengaruh globalisasi. Model pemerintahan yang lama dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah. Oleh karena itu, tuntutan untuk melakukan perubahan ke arah penyelenggaraan pemerintahan yang baik sudah seharusnya diperhatikan lebih dalam oleh pemerintah di Indonesia.

Dari kata *good* dan *governance*, maka dapat diterjemahkan secara gamblang yaitu pemerintahan yang baik. Pemerintah sendiri secara fungsinya harus dinilai apakah telah melaksanakan tugas dan fungsinya dengan benar sesuai dengan tujuan yang telah digariskan. Negara sebagai salah satu unsur *governance* meliputi tiga pilar utama, yaitu *state* (negara atau pemerintahan), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat) yang saling berinteraksi dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Kemudian arti dari *good* dalam *governance* sendiri mengandung dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan rakyat. Serta yang kedua, nilai-nilai fungsional dari pemerintahan itu sendiri dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.²¹⁰

Pengawasan terhadap pemerintahan desa sendiri terdiri atas suatu proses

²¹⁰ Adisasmita, Rahardjo. Manajemen Pemerintah Daerah. Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu. 2011, hlm 22-23.

yang dibentuk oleh langkah-langkah berikut : ²¹¹

- a) Mengukur hasil pekerjaan
- b) Membandingkan hasil pekerjaan dengan standar dan memastikan perbedaan (apabila terdapat perbedaan)
- c) Mengoreksi penyimpangan yang tidak dikehendaki melalui tindakan perbaikan

Langkah-langkah dari proses yang dilaksanakan melihat dengan mengukur hasil pekerjaan dari yang akan diawasi, maksudnya adalah pengawasan akan berlangsung apabila pekerjaan yang akan diawasi dilihat bagaimana pekerjaan yang dilaksanakan, sesuai atau tidaknya hasil pekerjaan dengan perencanaan awal yang menjadi tujuan dari suatu pekerjaan. Setelah melihat dari hasil pekerjaan, proses pengawasan dirasa perlu untuk membandingkan hasil pekerjaan dengan standar dan memastikan perbedaan (apabila terdapat perbedaan). Membandingkan hasil pekerjaan yang dilaksanakan pekerja dengan hasil kerja sebelumnya, maksudnya disini perbandingan hasil kerja seseorang dari hasil pekerjaan yang telah dilaksanakan pada waktu yang berbeda.

Membandingkan hasil kerja yang dilaksanakan pada proses pengawasan tentu dibutuhkan adanya pengkoreksian penyimpangan yang tidak dikehendaki melalui tindakan yang tidak dikehendaki. Koreksi yang dilaksanakan selama proses pengawasan ini dilaksanakan untuk melaksanakan evaluasi dan perbaikan

²¹¹ George R. Terry, *Asas-asas Manajemen*, cetakan ketujuh, Bandung: PT Alumni, 2012, hlm. 397.

untuk kinerja selanjutnya.

Menurut Heflin Frinces proses pengawasan dari berbagai organisasi berbeda-beda, bergantung atas hal-hal seagai berikut:²¹²

- a) Besar kecilnya suatu organisasi
- b) Jenis kegiatan organisasi
- c) Jenis bisnis organisasi
- d) Sistem manajemen yang diterapkan
- e) Gaya kepemimpinan dan tipe pemimpin dalam organisasi
- f) Tingkat kesejahteraan organisasi
- g) Nilai filosofi dan budaya organisasi

Dapat disimpulkan bahwa proses pengawasan dari suatu organisasi atau lembaga dapat berjalan dengan baik apabila adanya ukuran dalam melaksanakan rencana dalam hasil pekerjaan dengan membandingkan hasil-hasil pekerjaan dengan standar yang telah ditentukan dan mengoreksi apakah ada penyimpangan dalam pelaksanaannya atau tidak. Proses pengawasan dapat berjalan dengan baik apabila terdapat tindakan-tindakan yang dilakukan oleh anggota pengawas terhadap hal yang diawasi. Muchsan menyebutkan lima unsur yang harus dipenuhi untuk adanya tindakan pengawasan sebagai berikut:²¹³

- a) Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat penegak hukum

²¹² Frinces, Z. Heflin, *Manajemen, Konsep Membangun Sukses*. Yogyakarta: Mida Pustaka, 2008, hlm 379.

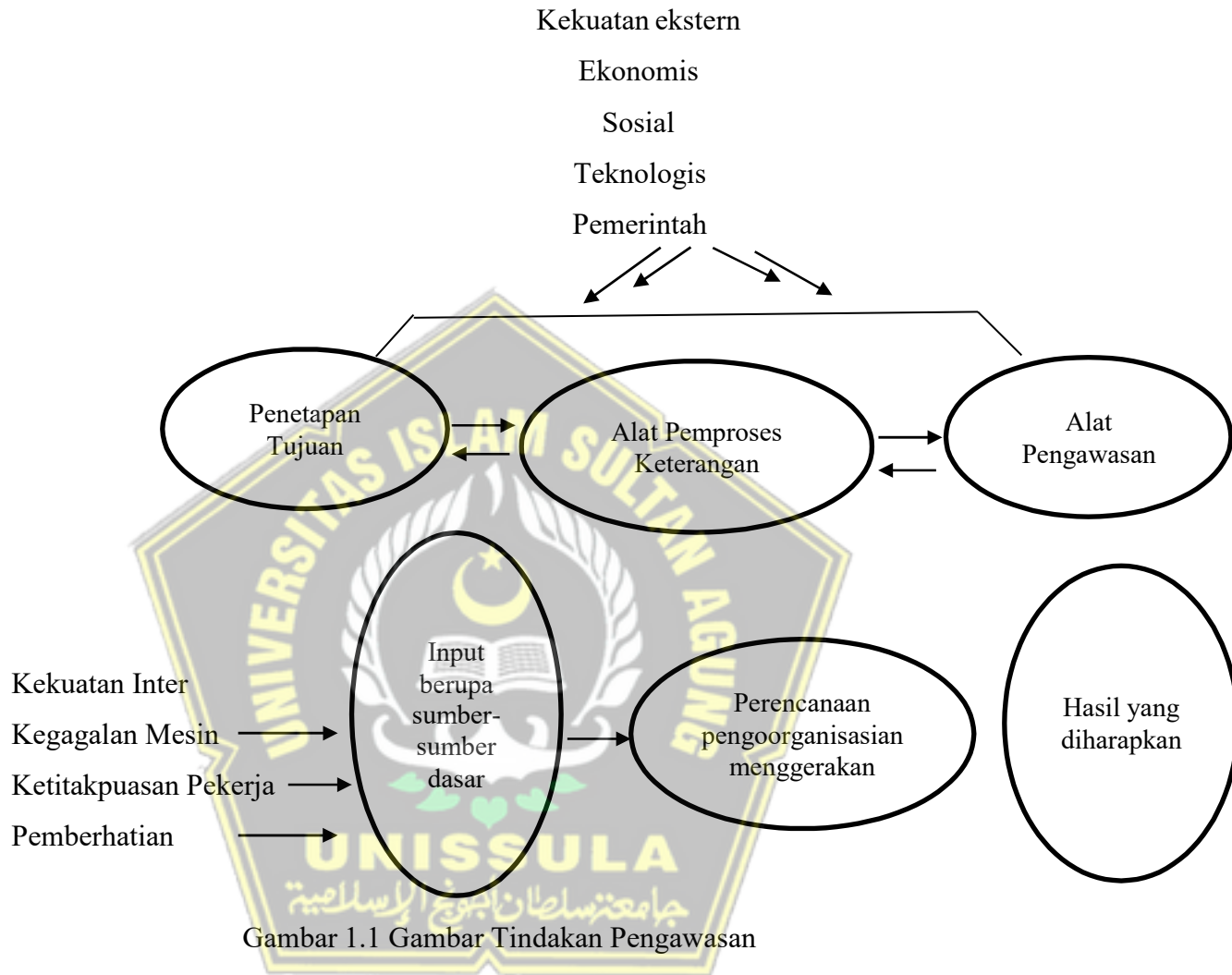
²¹³ Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Perspektif Penyelenggaraan Negara Yang Bersih*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2010, hlm 35

- b) Terdapat rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi
- c) Tindakan pengawas dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut
- d) Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya
- e) Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut, baik secara administratif maupun secara yuridis.

Tindakan yang dilaksanakan sebagai pengawasan yaitu dengan mencari keterangan yang sedang dilaksanakan, membandingkan hasil-hasil dengan harapan yang telah menyebabkan adanya tindakan dan dengan hasil akhir menyetujui hasil-hasil atau menolak hasil-hasil dalam kasus yang perlu diberikan tambahan tindakan perbaikan. Bidang pengawasan memiliki hal yang dianggap penting, yaitu feedback. Dimana feedback ini dianggap sebagai suatu sistem yang terdiri atas elemen-elemen yang terdapat dalam gambar sebagai berikut:²¹⁴

²¹⁴ George R Terry, op.cit, hlm 398.

Gambar tindakan pengawasan Feedback dipandang sebagai sistem



Dari tindakan pengawasan di atas dapat disimpulkan bahwa pengawasan yang merupakan feedback memiliki kekuatan ekstern dan intern, dimana kekuatan ekstern yang dipengaruhi atas ekonomi, sosial, teknologi, dan pemerintah. Kekuatan ekstern ini yang telah dipengaruhi oleh elemen-elemen tersebut dapat dibentuk suatu penetapan tujuan yang akan dilaksanakan dan kemudian disiapkan alat pemroses keterangan yang digunakan sebagai pencatat dan untuk kegiatan

proses yang telah direncanakan, kemudian setelah proses berlangsung maka diperlukan adanya suatu pengawasan. Penetapan tujuan Alat Pemroses Keterangan Alat pengawasan Input berupa sumber-sumber dasar Perencanaan pengorganisasian menggerakkan Hasil yang diharapkan.

Sedangkan pada kekuatan intern meliputi elemen-elemen berupa kegagalan mesin, ketidakpuasan pekerja dan pemberhentian. Elemen tersebut dapat berupa input sumber-sumber dasar yang digunakan sebagai alasan dasar untuk menunjang kegiatan tersebut gagal atau tidak, setelah adanya input sumber dasar kemudian disusun suatu perencanaan pengorganisasian yang dapat digerakkan dan dapat berjalan dengan baik, kemudian memiliki hasil sesuai dengan harapan semula.

1) Pelaksanaan Pengawasan secara Efektif

Ciri-ciri dasar untuk mengenal pengawasan sehingga dengan demikian fungsi fundamental manajemen ini dapat dipergunakan secara menguntungkan. Pengawasan dapat timbul daripada tindakan derivative dan hal tersebut perlu disampingkan untuk memperoleh data valid yang berlaku. Orientasi tersebut ditujukan kepada masa yang akan datang.

Laporan-laporan pengawasan bukan saja laporan mengenai masa lampau. Pengawasan terjadi pada titik-titik atau bidang-bidang dimana terjadi perubahan. Proses pengawasan tidaklah mencakup sebuah operasi secara keseluruhan. Hal tersebut menunjukkan bahwa lokasi titik-titik pengawasan harus dipilih dengan hati-hati dengan terutama memperhatikan

usaha menghindari adanya tekanan antara hubungan-hubungan organisator.

Menurut Handoko teknik-teknik yang sering dilakukan meliputi:²¹⁵

- 1) Pengamatan (*control by observation*)
- 2) Inspeksi teratur dan langsung (*control by regular and spot inspection*)
- 3) Pelaporan lisan dan tertulis (*control by report*)
- 4) Evaluasi pelaksanaan
- 5) Diskusi antara manajer dan bawahan tentang pelaksanaan suatu kegiatan.

Ukuran yang digunakan biasanya digunakan dalam penghargaan atas suatu penghargaan dan pengawasan suatu kerja. Adapun penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam suatu pengawasan dapat dilaksanakan dengan teknik-teknik tertentu, seperti adanya pengamatan yang dilaksanakan oleh atasan atau badan pengawas terhadap kinerja bawahan atau partner kerja. Selain pengamatan, dibutuhkan adanya kontrol yang dilaksanakan secara teratur, setelah kontrol dilakukan sesuai atau tidak dengan rencana awal, maka pelaporan secara lisan dan tulisan digunakan sebagai bahan evaluasi yang membantu proses pengawasan yang dilaksanakan. Setelah evaluasi dilakukan maka diskusi antara manajer dan

²¹⁵ T. Hani, *Manajemen Personalia dan Sumberdaya Manusia*. Yogyakarta: Penerbit BPFE, 2011, hlm 376.

bawahan dilaksanakan, dimana kegiatan atau kinerja sesuai dengan rencana awal sebagai tujuan dari suatu kegiatan atau tidak.

Pengawasan yang timbul dari tindakan perlu dilangsungkan untuk memperoleh data valid yang berlaku. Orientasi ini dapat ditujukan kepada masa yang akan datang, seperti laporan kegiatan pengawasan yang telah terlaksana sebagai acuan untuk melaksanakan kegiatan pengawasan selanjutnya. Pengawasan terjadi pada bidang yang terjadi perubahan, adapun proses dalam pengawasan tidak hanya mencakup sebuah pengawasan secara keseluruhan. Hal tersebut menunjukkan bahwa lokasi pada titik-titik pengawasan harus dipilih dengan hati-hati dengan melihat agar terhindar dari adanya tekanan antara hubungan-hubungan organisatoris. Sebuah pengawasan tentu membutuhkan sebuah sasaran yang telah ditetapkan.

Setandar dalam melaksanakan pengawasan merupakan dasar bagi evaluasi dan hal tersebut dapat harus menggunakan bentuk pengukuran tertentu. Perlunya sebuah rencana dalam pengawasan akan menimbulkan adanya kegiatan yang dapat dilaksanakan atau tidak untuk dipergunakan lagi, maka suatu pengawasan dapat dihentikan. Adapun jenis-jenis pengawasan umum, sebagai berikut:

- a. Pengawasan persediaan (*inventory Control*)
- b. Pengawasan produksi (*production control*)
- c. Pengawasan pemeliharaan (*maintenance control*)

- d. Pengawasan kualitas (*quality control*)
- e. Pengawasan gaji (*salary control*)
- f. Pengawasan penjualan (*sales control*)
- g. Pengawasan biaya (*cost control*)

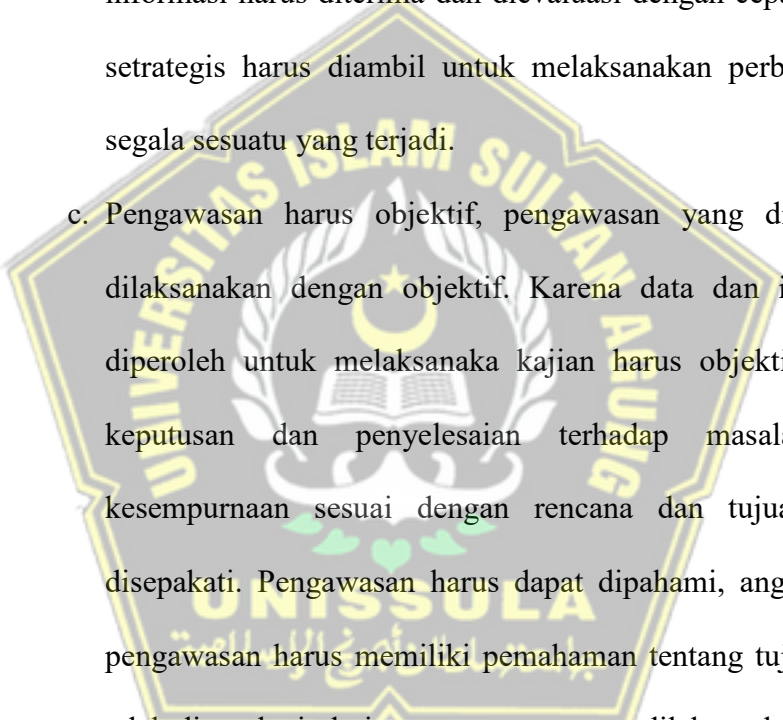
Pengawasan yang dilaksanakan oleh lembaga atau organisasi tidak melihat jumlah biaya, George R Terry menyatakan bahwa suatu pengawasan tidak harus mengeluarkan biaya yang besar, namun dalam melaksanakan pengawasan dapat pula dilaksanakan dengan biaya yang minim, hal tersebut tidak menjamin adanya pengawasan yang efektif.²¹⁶

Pengawasan yang efektif dapat dilaksanakan apabila lembaga yang bersangkutan dapat memilih tindakan yang korektif sesuai dengan keperluan untuk melaksanakan kegiatan pengawasan. Pertimbangan lainnya, perlu adanya ketersediaan data pengawasan yang telah ditetapkan dan sesuai dengan rencana yang telah disepakati bersama.

Menurut Hafelin Frinces pengawasan dapat menjadi efektif apabila sebuah organisasi mampu membentuk kerjasama sehingga mampu menciptakan kinerja yang ideal sesuai dengan perencanaan yang telah disepakati bersama. Untuk menciptakan pengawasan yang efektif, ada beberapa karakteristik dari pengawasan, sebagai berikut.²¹⁷

²¹⁶ George R Terry, op.cit, hlm 411

²¹⁷ Frinces, Z. Heflin, op.cit, hlm 391-395.

- 
- a. Pengawasan harus akurat, pelaksanaan pengawasan diperlukan data dan informasi yang benar dan tepat dari suatu sistem pengawasan sekaligus memulai tindakan yang dinilai memungkinkan dalam mencapai tujuannya.
 - b. Pengawasan harus tepat waktu, kaitan dengan hal ini data dan informasi harus diterima dan dievaluasi dengan cepat jika tindakan setrategis harus diambil untuk melaksanakan perbaikan terhadap segala sesuatu yang terjadi.
 - c. Pengawasan harus objektif, pengawasan yang dilakukan harus dilaksanakan dengan objektif. Karena data dan informasi yang diperoleh untuk melaksanakan kajian harus objektif agar akurasi keputusan dan penyelesaian terhadap masalah mendekati kesempurnaan sesuai dengan rencana dan tujuan yang telah disepakati. Pengawasan harus dapat dipahami, anggota pelaksana pengawasan harus memiliki pemahaman tentang tujuan awal yang telah disepakati, dari tempat pengawasan dilaksanakan, tujuan akhir dari pengawasan, serta data dan informasi apa yang diperlukan agar pengawasan dapat terlaksana dengan objektif.
 - d. Pengawasan harus fleksibel, sistem pengawasan tidak menutup kemungkinan berada pada lingkungan yang dinamis dimana perubahan harus segera terlaksana dan akan sulit untuk menghindari.

Pengawasan harus ekonomis, dalam implementasinya biaya dalam pengawasan harus tidak lebih besar dari biaya memperoleh keuntungan. Maksudnya bahwa pengawasan menjadikan sumber pemborosan yang dapat mengganggu anggaran organisasi atau lembaga yang telah direncanakan, namun biaya pengawasan itu sendiri harus dikeluarkan sesuai dengan pertimbangan untung-rugi dan kesehatan anggaran secara keseluruhan. Pengawasan harus terkait dengan struktur organisasi atau lembaga, pelaksanaan pengawasan harus berada pada pusat tanggung jawab organisasi yang harus dipertanggungjawabkan hasilnya dalam rangka meningkatkan kinerja organisasi.

Beberapa langkah yang telah diuraikan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam melaksanakan pengawasan ditujukan untuk memberikan kontrol terhadap anggota maupun ketua lembaga agar berjalan sesuai dengan tujuan atau rencana awal yang telah disepakati bersama. Pelaksanaan pengawasan akan terjadi dengan efektif apabila pengawasan dilaksanakan dengan fleksibel, ekonomis, dan adanya kualitas dari anggota yang memahami terkait dengan pengawasan yang akan dilaksanakan.

a. Konsep dan Otonomi Desa

Menurut Sunardjo pengertian desa yaitu, suatu kesatuan masyarakat hukum berdasarkan adat yang menetap dalam suatu wilayah tertentu (terdapat batas-batasnya), memiliki ikatan lahir batin yang sangat kuat, baik karena keturunan maupun kesamaan kepentingan

politik, ekonomi, sosial, dan keamanan, memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama, memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.²¹⁸ Desa merupakan sebuah kesatuan wilayah yang ditempati sejumlah keluarga. Dalam sebuah desa memiliki dasar atau landasan hukum seta dipimpin oleh kepala desa beserta aparat desa untuk menjalankan pemerintahan desa. Sejatinya desa dibentuk berdasarkan prakarsa masyarakat dengan tetap memperhatikan asal usul desa dan adat istiadat serta budaya desa. Tujuan dalam pembentukan sebuah desa yaitu untuk memberikan sebuah pelayanan kepada masyarakat demi kelangsungan hidup dan kesejahteraan masyarakat desa.

Sementara itu berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, 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. Menurut Wahjudin, menyatakan bahwa desa adalah sekumpulan manusia yang hidup bersama dalam suatu wilayah, yang memiliki suatu organisasi pemerintahan dengan serangkaian peraturan-

²¹⁸ Wasistiono. Sadu dan Tahrir. Irwan. *Prospek Pengembangan Desa*. Bandung: Fokus Media. 2006, hlm 9.

peraturan yang ditetapkan sendiri, serta berada di bawah pimpinan desa yang dipilih dan ditetapkan sendiri.²¹⁹ Dengan demikian desa sendiri memiliki wewenang untuk mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom). Sehingga desa memiliki otonom asli, bukan otonom turunan layaknya kabupaten/kota yang diberikan otonomi daerah oleh pemerintah pusat.

Dalam konteks sistem pemerintahan di Indonesia, pemerintahan desa dipandang sebagai unit pemerintahan terendah yang menempati sebagian wilayah negara. Pemerintahan nasional terdiri dari sistem-sistem pemerintahan secara terstruktur. Yakni terdiri dari pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, hingga pemerintahan desa. Sehingga dengan keberadaan pemerintah desa sebagai pemerintahan yang paling bawah maka hak-hak dan wewenang desa pun sering terabaikan. Padahal sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, desa memiliki wewenang dan hak penuh untuk menyelenggarakan pemerintahannya bersama masyarakat desa.

Otonomi desa harus menjadi inti dari konsep NKRI. Dikarenakan otonomi desa bukan merupakan turunan dari otonomi daerah, melainkan otonomi desa merupakan sebuah otonomi asli dari desa yang sudah lama ada sebelum sistem desentralisasi. Sehingga

²¹⁹ Sumpeno, Wahyudin, Perencanaan Desa Terpadu. Edisi Kedua. Reinforcement Action and Development. Banda Aceh, 2001, hlm. 39

otonomi desa yang memberikan inspirasi untuk terbentuknya otonomi daerah. Otonomi desa harus menjadi pijakan dalam pembagian struktur ketatanegaraan Indonesia mulai dari pusat sampai daerah. Dan diakhiri dengan sistem pemerintahan desa yang tetap berpedoman pada keaslian desa sebagai kesatuan masyarakat hukum.²²⁰ Perlindungan terhadap otonomi desa pun diatur dalam pasal 28I UUD 1945 yang menegaskan bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Sehingga desa di Indonesia sebagai daerah hukum yang paling tua dalam menjalankan otonomi, bahkan sebelum otonomi daerah (desentralisasi) ditetapkan. Desa memiliki wewenang di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan masyarakat, pemberdayaan masyarakat. Kewenangan desa meliputi kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota. Pemerintahan desa dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asalusul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

²²⁰ Huda, Miftahul. *Cooperative Learning*. Yogyakarta : Pustaka Belajar, 2015, hlm. 51.

Dengan demikian desa sebagai suatu bagian dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diakui otonominya dan Kepala Desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan pendelegasian dari pemerintahan ataupun pemerintahan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Klasifikasi desa menurut Permendagri 12 Tahun 2007 yang selama ini digunakan sebagai dasar pengukuran pembangunan desa, yaitu berdasarkan perkembangan desa. Maka desa dapat dibagi atas tiga kategori antara lain desa swadaya, desa swakarya, dan desa swasembada. Desa swadaya adalah desa yang masih sangat tradisional, sangat jauh dari pusat pemerintahan, teknologi dan sarana masih minim, serta masyarakatnya masih tergolong tertutup. Desa swakarya adalah desa yang sudah mulai berkembang, lokasinya cukup terjangkau, teknologi dan sarana mulai berkembang, dan adat istiadat masyarakatnya sudah tidak mengikat secara penuh. Kemudian yang terakhir desa swasembada adalah desa yang terletak di pusat pemerintahan, teknologi sudah sangat maju, kegiatan perekonomian sudah bervariasi, penduduknya padat, fasilitas dan sarana terpenuhi secara keseluruhan, dan adat istiadat sudah mulai hilang. Dengan menggunakan klasifikasi tipologi desa dapat diketahui dengan jelas tingkat perkembangan suatu desa, apakah

termasuk dalam kategori desa swadaya, desa swakarya, atau desa swasembada. Dalam hal ini, semua desa tentu diharapkan dapat berkembang lebih lanjut menjadi desa yang lebih maju. Karena itu semua, agar terdapat daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya diperlukan pembinaan desa beserta isinya secara bulat dan utuh, yang tentunya sudah menjadi kewajiban di semua sektor maupun bidang dalam aspek kehidupan sistem pemerintahan.²²¹

b. Pembangunan Masyarakat Desa

Pembangunan desa adalah pembangunan yang dilaksanakan di desa secara menyeluruh dan terpadu dengan imbalan kewajiban yang serasi antara pemerintah dan masyarakat, dimana pemerintah wajib memberikan bimbingan, pengarahan, bantuan, dan fasilitas yang diperlukan. Sementara itu masyarakat memberikan partisipasinya dalam bentuk swakarsa dan swadaya gotong royong masyarakat pada setiap pembangunan yang diinginkan.²²² Pembangunan desa dilaksanakan secara terarah dan berkelanjutan dalam artian pembangunan desa harus memperhatikan situasi dan kondisi serta kemampuanyang dimiliki oleh desa yang bersangkutan, terutama yang menyangkut potensi manusia dan sumber daya alamnya.

Masyarakat desa pada umumnya masih terikat dengan tradisi

²²¹ Drs. C.S.T. Kansil, S.H., Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia, Jakarta: PN Balai Pustaka, 1984, hlm 246-248.

²²² *Ibid*, hlm. 252

dan adat istiadat turun temurun. Hal ini lah yang menjadi acuan yang dibutuhkan dan berguna dalam proses pembangunan masyarakat desa. Tetapi banyak juga sebagian dari tradisi dan adat istiadat yang dianut masyarakat desa akan menghambat dalam usaha pembangunan. Terutama untuk desa-desa yang terisolir dari modernisasi, sebagian dari penduduknya menolak untuk menerima dan mengubah cara pandangnya. Tradisi dan adat istiadat yang turun temurun menjadikan sebuah tali yang mengikat seluruh lapisan masyarakat desa yang menyebabkan mereka mematuhi norma-norma dan aturan yang berlaku.

Aspek lain yang perlu mendapat perhatian dalam rangka pembangunan desa adalah kenyataan bahwa setiap desa tumbuh dan berkembang sesuai dengan lingkungan, tradisi, dan adat istiadat yang berbeda. Setiap desa memiliki ciri dan karakteristik tersendiri, sehingga dalam usaha pembangunan masyarakat desa tidak ada formula atau indikator yang dapat diterapkan secara umum untuk desa di seluruh Indonesia. Oleh karena itu, usaha-usaha pembangunan masyarakat desa harus memperhatikan keadaan lingkungan masing-masing desa. Hal ini dijelaskan juga dalam secara garis besar terdapat tiga tindakan praktis yang dapat ditempuh dalam usaha pembangunan masyarakat desa, yaitu:²²³

²²³ Siagian, Sondang P, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Cetakan Ketiga belas, Jakarta: Bumi Aksara, 2006, hlm. 8

- 1) Mengusahakan agar yang baik-baik di desa tetap terjaga dan terpelihara
- 2) Menyaring hal-hal yang datang dari kota dan dunia luar pada umumnya
- 3) Meningkatkan kesejahteraan di desa supaya orang tidak tertarik untuk melakukan urbanisasi ke kota

Masyarakat pedesaan di Indonesia menurut Badan Pusat Statistik meliputi 80% dari keseluruhan wilayah nasional. Dimana mayoritas masyarakat desamasih bergantung dengan alam sehingga memiliki mata pencaharian sebagai petani. Mengenai tingkat perkembangan masyarakat desa di bidang pertanian masih dalam kategori tradisional dibandingkan dengan kemajuan teknologi dan usaha ekonomi dewasa ini. Apabila masyarakat desa terus dibiarkan berkembang dengan cara tradisional seperti halnya tersebut maka akan timbul jurang ketimpangan dengan masyarakat kota yang sudah maju.

Pembangunan di desa merupakan model pembangunan partisipatif yaitu suatu sistem pengelolaan pembangunan di desa bersama-sama secara musyawarah, mufakat, dan gotong royong yang merupakan cara hidup masyarakat yang telah lama berakar budaya wilayah Indonesia. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 5 Permendagri No 66 tahun 2007, karakteristik pembangunan partisipatif diantaranya direncanakan dengan pemberdayaan dan partisipatif. Pemberdayaan,

yaitu upaya untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sedangkan partisipatif, yaitu keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan.

Pendekatan swadaya yang bersifat kemasyarakatan sebagai sarana perubahan masyarakat yang terarah dapat ditujukan guna kepentingan perseorangan, kelompok maupun masyarakat sebagai lingkungan hidup warga masyarakat. Namun dalam usaha pembangunan masyarakat pedesaan di Indonesia pada umumnya kemampuan dan kondisi warga masyarakatnya masih belum memungkinkan untuk berubah dengan kemampuan swadaya. Hal ini disebabkan kemampuan struktural maupun ideal tidak memungkinkan untuk mengorganisir diri serta melakukan pendekatan-pendekatan terarah akibat pengaruh tradisi lama yang statis dan kecenderungan masyarakat untuk menolak terhadap hal-hal baru yang belum dikenalnya.²²⁴ Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 (Pasal 64) tentang Desa, dan Permendagri Nomor 66 tahun 2007 dan Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 19 Tahun 2009 tentang Perencanaan Pembangunan Desa memberi amanah kepada pemerintah desa untuk menyusun program pembangunannya

²²⁴ Saparin. *Pembangunan Desa dan Lembaga Swadaya Masyarakat*, Cetakan Kedua, Jakarta. Rajawali Pers. 1985, hlm 211-212.

sendiri. Forum perencanaannya disebut sebagai Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes). Melalui proses keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran pembangunan desa, diharapkan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat secara merata dan berkeadilan lebih bisa tercapai. Melalui proses ini diharapkan terjadi partisipasi masyarakat dalam pembangunan atau yang lebih dikenal pembangunan partisipatif. Pembangunan partisipatif adalah suatu sistem pengelolaan pembangunan di desa bersama-sama secara musyawarah, mufakat dan gotong royong yang merupakan cara hidup masyarakat yang telah lama berakar budaya di wilayah Indonesia.

c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau yang umum disebut dengan APBDes adalah suatu daftar terperinci mengenai penerimaan desa yang ditetapkan dalam jangka waktu tertentu, biasanya satu tahun sekali. Menurut Widjaja mengartikan APBDes yaitu satu kesatuan yang terdiri dari anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Anggaran pengeluaran rutin dibiayai dengan anggaran penerimaan rutin. Sebaliknya anggaran penerimaan dibiayai oleh anggaran penerimaan pembangunan.²²⁵ Maka sewajarnya desa yang telah mengurus dan

²²⁵ A.W. Widjaja. *Komunikasi dan Hubungan Masyarakat*. Jakarta : PT. Bumi Aksara. 2002, hlm 69.

menyelenggarakan rumah tangganya sendiri setiap tahun harus menyusun Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, karena demikian semua pengeluaran dan pendapatan akan tercatat atau terdaftar dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa terdiri atas bagian penerimaan dan pengeluaran. Penerimaan dan pengeluaran desa menurut Widjaja adalah sebagai berikut.

1) Bagian penerimaan terdiri atas:

- a. Pos sisa lebih perhitungan tahun lalu
- b. Pos pendapatan asli desa
- c. Pos bantuan Pemerintah Kabupaten
- d. Bantuan Pemerintah dan Pemerintah Provinsi
- e. Sumbangan Pihak ketiga
- f. Pinjaman desa
- g. Pos lain-lain pendapatan

2) Bagian pengeluaran rutin terdiri atas:

- a. Pos belanja pegawai
- b. Pos biaya belanja barang
- c. Pos biaya pemeliharaan
- d. Pos perjalanan dinas
- e. Pos belanja lain-lain
- f. Pengeluaran tak terduga

3) Bagian pengeluaran pembangunan terdiri atas:

- a. Pos prasarana Pemerintah desa
 - b. Pos prasarama produksi
 - c. Pos prasarana perhubung
 - d. Pos prasarana pemasaran
 - e. Pos prasarana sosial
 - f. Pembangunan lain-lain
- d. Pengelolaan Keuangan Desa

Pengertian Keuangan Desa menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan yang perlu diatur dalam pengelolaan keuangan desa yang baik. Dimana lazimnya disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) yang menjadi rencana sistematis setiap tahunnya bagi desa. Siklus pengelolaan keuangan desa meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban dengan periode 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember.

Keuangan Desa dikelola berdasarkan praktik-praktik pemerintah yang baik. Asas-asas pengelolaan keuangan desa

sebagaimana tertuang dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 yaitu transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran dengan uraian sebagai berikut.

1. Transparan yaitu prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapat akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan desa. Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintah desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Akuntabel yaitu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Asas akuntabel yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintah desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Partisipatif yaitu penyelenggaraan pemerintah desa yang mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat.
4. Tertib dan disiplin anggaran yaitu pengelolaan keuangan desa harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya.

Beberapa disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam

Pengelolaan Keuangan Desa yaitu:

1. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.
2. Pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBDes/Perubahan APBDes.
3. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBDes dan dilakukan melalui Rekening Kas Desa. Kekuasaan pengelolaan keuangan desa dipegang oleh Kepala Desa.

Namun demikian dalam pelaksanaannya, kekuasaan tersebut sebagian dikuasakan kepada perangkat desa sehingga pelaksanaan pengelolaan keuangan dilaksanakan secara bersama-sama oleh Kepala Desa dan Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD). Dalam siklus pengelolaan keuangan desa, tanggung jawab dan tugas dari Kepala Desa dan Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa. PTPKD terdiri dari Sekretaris Desa, Kepala Seksi, dan Bendahara Desa.

B. Asas-Asas Pemerintahan Desa

Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terdapat asas-asas yang harus diperhatikan, baik oleh pemerintah maupun masyarakat desa. Hal ini bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan desa tidak melenceng dari rel yang ada. Sementara bagi masyarakat, dengan mengetahui asas-asas penyelenggaraan pemerintahan desa ini dapat menjadikannya sebagai referensi untuk ikut serta mengontrol jalannya roda pemerintahan desa. Berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, penyelenggaraan pemerintahan desa harus memperhatikan asas-asas berikut :²²⁶

a. Kepastian hukum;

Yang dimaksud dengan kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepututan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

b. Tertib penyelenggaraan pemerintahan;

Yang dimaksud dengan tertib penyelenggara pemerintahan adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Pemerintahan Desa.

c. Tertib kepentingan umum;

²²⁶ Sadu Wasistiono, *Prospek Pengembangan Desa, Lembaga Kajian Manajemen Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Fokus Media, 2006, hlm. 6

Yang dimaksud dengan tertib kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

d. Keterbukaan;

Yang dimaksud dengan keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

e. Proporsionalitas;

Yang dimaksud dengan proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

f. Profesionalitas;

Yang dimaksud dengan profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

g. Akuntabilitas;

Yang dimaksud dengan akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat Desa sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

h. Efektivitas dan efisiensi;

Yang dimaksud dengan efektivitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat Desa. Yang dimaksud dengan efisiensi adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan.

i. Kearifan lokal;

Yang dimaksud dengan kearifan lokal adalah asas yang menegaskan bahwa di dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat Desa.

j. Keberagaman;

Yang dimaksud dengan keberagaman adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu.

k. Partisipatif.

Yang dimaksud dengan partisipatif adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang mengikutsertakan kelembagaan Desa dan unsur masyarakat Desa

Persepsi merupakan salah satu aspek psikologis yang penting bagi manusia dalam merespon kehadiran berbagai aspek dan gejala di sekitarnya. Persepsi mengandung pengertian yang sangat luas, menyangkut internal dan eksternal. Berbagai ahli telah memberikan definisi yang beragam tentang persepsi, walaupun pada prinsipnya mengandung makna yang sama. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, persepsi adalah tanggapan (penerimaan) langsung dari sesuatu. Proses seseorang mengetahui beberapa hal melalui panca indranya. Sugihartono mengemukakan bahwa persepsi adalah kemampuan otak dalam menerjemahkan stimulus atau proses untuk menerjemahkan stimulus yang masuk ke dalam alat indra manusia.²²⁷ Persepsi manusia terdapat perbedaan sudut pandang dalam pengindraan. Ada yang mempersepsikan sesuatu itu baik atau persepsi yang positif maupun persepsi negatif yang akan mempengaruhi tindakan manusia yang tampak atau nyata.

Sedangkan menurut Bimo mengungkapkan bahwa persepsi merupakan suatu proses pengorganisasian, penginterpretasian terhadap stimulus yang diterima oleh organisme atau individu sehingga menjadi sesuatu yang berarti, dan merupakan aktivitas yang integrated dalam diri individu.²²⁸ Respon sebagai akibat dari persepsi dapat diambil oleh individu dengan berbagai macam bentuk.

²²⁷ Sugihartono, dkk. *Psikologi Pendidikan*. Yogyakarta: UNY Pers. 2007, hlm 8.

²²⁸ Bimo, Walgito. *Pengantar Psikologi Umum*, Jakarta: Andi, 2004, hlm 70.

Stimulus mana yang akan mendapatkan respon dari individu tergantung pada perhatian individu yang bersangkutan. Berdasarkan hal tersebut, perasaan, kemampuan berpikir, pengalaman-pengalaman yang dimiliki individu tidak sama, maka dalam mempersepsi sesuatu stimulus, hasil persepsi mungkin akan berbeda antar individu satu dengan individu lain.

Setiap orang mempunyai kecenderungan dalam melihat benda yang sama dengan cara yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut bisa dipengaruhi oleh banyak faktor, diantaranya adalah pengetahuan, pengalaman dan sudut pandangnya. Persepsi juga bertautan dengan cara pandang seseorang terhadap suatu objek tertentu dengan cara yang berbeda-beda dengan menggunakan alat indra yang dimiliki, kemudian berusaha untuk menafsirkannya. Persepsi baik positif maupun negatif ibarat file yang sudah tersimpan rapi di dalam alam pikiran bawah sadar kita. File itu akan segera muncul ketika ada stimulus yang memicunya, ada kejadian yang membukanya. Persepsi merupakan hasil kerja otak dalam memahami atau menilai suatu hal yang terjadi di sekitarnya.²²⁹

Kemudian Rakhmat menyatakan persepsi adalah pengamatan tentang objek, peristiwa atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan.²³⁰ Sedangkan, Suharman menyatakan bahwa persepsi merupakan suatu proses dalam menginterpretasikan atau menafsir

²²⁹ Waidi. *Pemahaman dan teori persepsi*. Remaja Karya, Bandung. 2006, hlm 118.

²³⁰ Jalaludin, Rakhmat. *Persepsi Dalam Proses Belajar Mengajar*. Jakarta: Rajawali Pers. 2007, hlm 51.

informasi yang diperoleh melalui sistem alat indra manusia.²³¹ Menurut ada tiga aspek di dalam persepsi yang dianggap relevan dengan kognisi manusia, yaitu pencatatan indra, pengenalan pola, dan perhatian. Dari penjelasan di atas dapat ditarik suatu kesamaan pendapat bahwa persepsi merupakan suatu proses yang dimulai dari penglihatan hingga terbentuk tanggapan yang terjadi dalam diri individu sehingga individu sadar akan segala sesuatu dalam lingkungannya melalui indra-indra yang dimilikinya.

a. Syarat Terjadinya Persepsi

Menurut Sunaryo syarat-syarat terjadinya persepsi adalah sebagai berikut:²³²

- 1) Adanya objek yang dipersepsi
- 2) Adanya perhatian yang merupakan langkah pertama sebagai suatu persiapan dalam mengadakan persepsi.
- 3) Adanya alat indra/reseptor yaitu alat untuk menerima stimulus
- 4) Saraf sensoris sebagai alat untuk meneruskan stimulus ke otak, yang kemudian sebagai alat untuk mengadakan respon.

b. Faktor yang Mempengaruhi Persepsi

Menurut Miftah faktor-faktor yang mempengaruhi persepsi seseorang adalah sebagai berikut :

²³¹ Suharman. *Psikologi Kognitif*. Jakarta; Aneka Karyacipta. 2005, hlm 23.

²³² Sunaryo. *Psikologi Untuk Pendidikan*. Jakarta: EGC. 2004, hlm 98.

- 1) Faktor internal, yaitu perasaan, sikap dan kepribadian individu, prasangka, keinginan atau harapan, perhatian (fokus), proses belajar, keadaan fisik, gangguan kejiwaan, nilai dan kebutuhan juga minat, dan motivasi.
- 2) Faktor eksternal, yaitu latar belakang keluarga, informasi yang diperoleh, pengetahuan dan kebutuhan sekitar, intensitas, ukuran, keberlawanan, pengulangan gerak, hal-hal baru dan familiar atau ketidak asingannya suatu objek.

Sementara itu menurut Bimo faktor-faktor yang berperan dalam persepsi dapat dikemukakan beberapa faktor, yaitu.²³³

- 1) Objek yang dipersepsi

Objek menimbulkan stimulus yang mengenai alat indra atau reseptor. Stimulus dapat datang dari luar individu yang mempersepsi, tetapi juga dapat datang dari dalam diri individu yang bersangkutan yang langsung mengenai syaraf penerima yang bekerja sebagai reseptor.

- 2) Alat indra, syaraf, dan susunan syaraf

Alat indra atau reseptor merupakan alat untuk menerima stimulus, disamping itu juga harus ada syaraf sensoris sebagai alat untuk meneruskan stimulus yang diterima reseptor ke pusat susunan

²³³ Bimo, Walgito, op. cit, hlm 70

syaraf, yaitu otak sebagai pusat kesadaran. Sebagai alat untuk mengadakan respon diperlukan motoris yang dapat membentuk persepsi seseorang.

3) Perhatian

Untuk menyadari atau dalam mengadakan persepsi diperlukan adanya perhatian, yaitu merupakan langkah utama sebagai suatu persiapan dalam rangka mengadakan persepsi. Perhatian merupakan pemusatan atau konsentrasi dari seluruh aktivitas individu yang ditujukan kepada sesuatu sekumpulan objek.

Faktor-faktor tersebut menjadikan persepsi individu berbeda satu sama lain dan akan berpengaruh pada individu dalam mempersepsi suatu objek, stimulus, meskipun objek tersebut benar-benar sama. Persepsi seseorang atau kelompok dapat jauh berbeda dengan persepsi orang atau kelompok lain sekalipun situasinya sama. Perbedaan persepsi dapat ditelusuri pada adanya perbedaan-perbedaan individu, perbedaan-perbedaan dalam kepribadian, perbedaan dalam sikap atau perbedaan dalam motivasi. Pada dasarnya proses terbentuknya persepsi ini terjadi dalam diri seseorang, namun persepsi juga dipengaruhi oleh pengalaman, proses belajar, dan pengetahuannya.

C. Kebijakan Pemerintah Desa Yang Berkeadilan

Pemerintahan yang baik merupakan isu penting yang sudah lama diramaikan setelah era reformasi. Dikarenakan tata cara pemerintah yang baik (*Good Governance*) merupakan senjata pamungkas dalam menghilangkan kesan negatif dari pemerintahan di orde baru. Tuntutan kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan adalah sejalan dengan kemajuan tingkat pengetahuan serta pengaruh globalisasi. Model pemerintahan yang lama dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah. Oleh karena itu, tuntutan untuk melakukan perubahan ke arah penyelenggaraan pemerintahan yang baik sudah seharusnya diperhatikan lebih dalam oleh pemerintah di Indonesia.

Dari kata *good* dan *governance*, maka dapat diterjemahkan secara gamblang yaitu pemerintahan yang baik. Pemerintah sendiri secara fungsinya harus dinilai apakah telah melaksanakan tugas dan fungsinya dengan benar sesuai dengan tujuan yang telah digariskan. Negara sebagai salah satu unsur *governance* meliputi tiga pilar utama, yaitu *state* (negara atau pemerintahan), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat) yang saling berinteraksi dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Kemudian arti dari *good* dalam *governance* sendiri mengandung dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan rakyat. Serta yang kedua, nilai-nilai fungsional dari pemerintahan itu sendiri dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan tujuan yang

telah ditetapkan.²³⁴

Dalam bukunya Adisasmita yang berjudul *-Manajemen Pemerintah Daerah*,²³⁵ dijelaskan bahwa jika *konsep good governance* mengacu pada Bank Dunia dan *United Nations Development Programme* (UNDP), dimana orientasi pembangunan sektor publik adalah agar selalu terciptanya sebuah *good governance*.²³⁵ Pengertian *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Bank Dunia mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan penegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political frameworks (kerangka dasar hukum dan politik) bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. Sementara itu, UNDP sendiri memberikan definisi *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara negara, sektor swasta, dan masyarakat. Dengan demikian, dapat digarisbawahi dari pengertian Bank Dunia dan UNDP tersebut bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efektif dan efisien, dengan menjaga kesinergian antara sektor pemerintahan, swasta, dan masyarakat.

²³⁴ Adisasmita, Rahardjo. *Manajemen Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu. 2011, hlm 22-23.

²³⁵ *Ibid*, hlm. 23

Sementara itu, LAN dalam Garnita mengungkapkan bahwa *good governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service*.²³⁶ Sedangkan menurut Widyananda menyebutkan bahwa *good governance* juga dimaksudkan sebagai suatu kemampuan manajerial untuk mengelola sumber daya dan urusan suatu negara dengan cara-cara terbuka, transparan, akuntabel, equitable, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.²³⁷ *Good governance* merupakan tata kelola yang baik pada suatu usaha yang dilandasi oleh etika profesional dalam berusaha/berkarya. Pemahaman *good governance* merupakan wujud penerimaan pentingnya suatu perangkat peraturan atau tata kelola yang baik untuk mengatur hubungan, fungsi dan kepentingan berbagai pihak dalam urusan bisnis maupun pelayanan publik (Trisaningsih, 2007).

Penerapan *good governance* dalam suatu organisasi, baik organisasi swasta maupun organisasi publik mempunyai banyak manfaat. Salah satu manfaat yang bisa dipetik dengan melaksanakan *good governance* adalah meningkatkan kinerja perusahaan melalui terciptanya proses pengambilan keputusan yang lebih baik, meningkatkan efisiensi operasional perusahaan serta lebih meningkatkan

²³⁶ Garnita, Nita. Pengaruh Akuntabilitas terhadap Kinerja Instansi Pemerintah (Studi Kasus Pada Balai Besar Pangan dan Barang Teknik). Skripsi Fakultas Ekonomi Universitas Widyatama. 2008.

²³⁷ Wati, dkk. *Pengaruh Independensi, Gaya Kepemimpinan, Komitmen Organisasi dan Pemahaman Good Governance Terhadap Kinerja Auditor Pemerintah*. SNA XIII Purwokerto. ASP_31. 2010.

pelayanan kepada stakeholders.²³⁸

Dalam menjalankan suatu penyelenggaraan pemerintah, maka *good governance* mengandung beberapa prinsip. Beberapa lembaga dan peneliti mengungkapkan prinsip *good governance* secara berbeda-beda. Salah satunya UNDP sendiri sebagai organisasi dari PBB yang notabene secara khusus membahas tentang pembangunan negara berkembang kemudian mengajukan karakteristik *good governance* yang terdiri dari sembilan prinsip dasar, antara lain adalah partisipasi, penegakan hukum, transparansi, akuntabilitas, responsif, kesamaan, efektif dan efisien, berorientasi pada konsensus, dan memiliki visi yang strategis. Kesembilan karakteristik prinsip tersebut tidak dapat berdiri sendiri dan saling memperkuat.

Sementara itu, Badjuri dan Trihapsari mengungkapkan bahwa dalam pemerintahan yang baik atau *good governance* ditandai dengan tiga pilar utama yang merupakan elemen dasar yang saling berkaitan. Ketiga elemen dasar tersebut adalah partisipasi, transparansi dan akuntabilitas.²³⁹ Kemudian Sari mengungkapkan bahwa prinsip pengelolaan yang baik seperti transparansi, keterbukaan, akuntabilitas, partisipasi, keadilan, dan kemandirian harus ada dalam tata kelola pemerintah yang baik.²⁴⁰ Sedangkan Rahadian mengatakan bahwa nilai

²³⁸ Trisnaningsih, Sri. *Independensi Auditor Dan Komitmen Organisasi Sebagai Mediasi Pengaruh Pemahaman Good Governance, Gaya Kepemimpinan Dan Budaya Organisasi Terhadap Kinerja Auditor*. Universitas Pembangunan Nasional –Veteran, Jawa Timur. 2007

²³⁹ Trisnaningsih, Sri, *Ibid*.

²⁴⁰ Wati dkk, *op.cit*

seperti efisiensi, keadilan, transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas dapat diukur secara mudah dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik.²⁴¹

Sedangkan dalam penelitian ini yang menjadi acuan dalam prinsip *good governance* yaitu berdasarkan penelitian dari Pazri.²⁴² Dimana dijelaskan bahwa prasyarat minimal untuk mencapai *good governance* adalah adanya transparansi, akuntabilitas, partisipasi, pemberdayaan hukum, efektifitas dan efisiensi, dan keadilan. Kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah harus transparan, efektif dan efisien, serta mampu menjawab ketentuan dasar keadilan. Sebagai bentuk penyelenggaraan negara yang baik maka harus selalu terdapat keterlibatan masyarakat di setiap jenjang proses pengambilan keputusan. Dengan demikian prinsip-prinsip yang mendukung untuk mencapai *good governance* antara lain sebagai berikut:

1) Transparansi

Coryanata mengatakan transparansi dibangun diatas dasar arus informasi yang bebas, seluruh proses pemerintahan, lembaga lembaga dan informasi perlu diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti atau dipantau.²⁴³ Anggaran yang disusun oleh pihak eksekutif dikatakan

²⁴¹ AH Rahadian. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Jakarta: Jurnal Transparansi. 2008, hlm 75.

²⁴² Diana Sari. *Konsep Dasar Perpajakan*. Bandung : PT Refika Adimata. 2013, hlm. 3

²⁴³ Pazri, M. *Implementasi Prinsip Good Governance dalam Sistem. Pengelolaan Keuangan Daerah di Indonesia*. Badamai Law Journal. 2016,

transparansi jika memenuhi beberapa kriteria berikut: 1) terdapat pengumuman kebijakan anggaran; 2) tersedia dokumen anggaran dan mudah diakses; 3) tersedia laporan pertanggungjawaban yang tepat waktu; 4) terakomodasinya suara/usulan rakyat; dan 5) terdapat sistem pemberian informasi kepada publik.

Pasaribu mengatakan transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat.²⁴⁴ Artinya, informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan. Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Dengan demikian Ttransparansi merupakan salah satu prinsip dari terbentuknya *good governance*.

2) Akuntabilitas جامعة سلطان أبوبنح الإسلامية

Menurut Mardiasmo akuntabilitas publik merupakan kewajiban bagi pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan dan mengungkapkan segala aktivitasnya dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (principal) yang memiliki hak dan wewenang untuk menerima pertanggungjawaban

²⁴⁴ Pasaribu, G. *Aktivitas Inhibisi Alfa Glukosidase Pada Beberapa Jenis Kulit Kayu Raru*. Balai Penelitian Kehutanan Aek Nauli. Jurnal Penelitian Hasil Hutan Vol. 29 (1). 2011

tersebut.²⁴⁵ Sedangkan menurut Mahmudi akuntabilitas publik merupakan kewajiban agen untuk mengelola sumber daya, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya publik kepada pemberi mandat (*principal*).²⁴⁶ Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa pengertian dari akuntabilitas publik merupakan pertanggungjawaban atas amanah yang telah diberikan untuk mengelola serta melaporkan segala aktivitas yang berkaitan dengan amanah tersebut kepada pemberi amanah untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

Akuntabilitas apabila dikaitkan dengan organisasi pemerintahan dapat didefinisikan sebagai pemberian informasi atas aktivitas dan kinerja pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*). Pemerintah baik pusat maupun daerah harus menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan kebutuhan publik. Selain itu, akuntabilitas publik juga berkaitan dengan kewajiban dalam menjelaskan dan menjawab pertanyaan mengenai aktivitas yang telah dilakukan, sedang dilakukan dan yang masih direncanakan oleh organisasi publik. Pemberian informasi tersebut penting agar pihak-pihak yang berkepentingan tahu arah

²⁴⁵ Coryanata, Isma. *Akuntabilitas, Partisipasi Masyarakat, dan Transparansi Kebijakan Publik Sebagai Pemoderating hubungan Pengetahuan Dewan tentang Anggaran dan Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)*. Simposium Nasional Akuntansi X Unhas Makasar. 2007.

²⁴⁶ Mahmudi, 2010, Manajemen Kinerja Sektor Publik, UPP STIM YKPN, Yogyakarta.

dari suatu kebijakan dan dapat mengevaluasinya apabila terdapat hal yang tidak sesuai.

3) Partisipasi Masyarakat

Partisipasi merupakan salah satu prinsip *good governance* yang harus tercapai dalam pemerintahan untuk pelayanan kepada masyarakat. Sardjito dan Muthaher menjelaskan bahwa partisipasi umumnya dinilai sebagai suatu pendekatan manajerial yang dapat meningkatkan kinerja anggota organisasi.²⁴⁷ Dalam organisasi publik, partisipasi masyarakat menjelaskan tentang bagaimana masyarakat ikut andil dalam segala hal yang berhubungan untuk pengambilan keputusan yang demokratis, terutama saat ikut serta dalam pemecahan masalah pemda. Achmadi dalam Coryanata menyebutkan bahwa partisipasi masyarakat merupakan kunci sukses dari pelaksanaan otonomi daerah karena dalam partisipasi menyangkut aspek pengawasan dan aspirasi.²⁴⁸ Pengawasan yang dimaksud di sini termasuk pengawasan terhadap pihak eksekutif melalui pihak legislatif.

Berdasarkan beberapa definisi partisipasi diatas, dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam urusan pemda sangat dibutuhkan guna memberikan saran agar kebijakan yang dikeluarkan nantinya tidak merugikan masyarakat. Sopanah dan Wahyudi berpendapat bahwa

²⁴⁷ Sardjito dan Muthaher. *Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kineja Aparat Pemerintah Daerah: Budaya Organisasi dan Komitmen Organisasi sebagai Variabel Moderating*. Disampaikan pada Simposium Nasional Akuntansi(SNA). 2007.

²⁴⁸ Coryanata, Isma, *op.cit*

menyadari pentingnya aspirasi masyarakat, maka diperlukan langkah startegis agar partisipasi masyarakat bisa berjalan secara kondusif.²⁴⁹ Salah satu upaya yang bisa dilakukan adalah mengoptimalkan peran dari lembaga institusi lokal non pemerintahan seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), media masa, organisasi kemasyarakatan dan partai politik.

4) Keadilan

Keadilan dapat diartikan sebagai bentuk kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi kesejahteraan kepada pegawainya berkaitan dengan hak dan kewajibannya. Kumorotomo dalam Mulyawan berpendapat bahwa keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik.²⁵⁰

Keadilan merupakan prinsip yang harus dipenuhi agar tidak terjadi kecemburuan sosial dalam lingkungan internal pemerintahan daerah. Selain itu, keadilan juga harus diterapkan kepada masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat, tanpa memandang status sosial. Salah satu bentuk keadilan dalam lingkungan pemerintah daerah diantaranya perlakuan adil dalam pemberian gaji dan tunjangan sesuai kinerjanya, adil dalam

²⁴⁹ Sopanah dan Wahyudi. *Pengaruh Akuntabilitas Publik, Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik terhadap Hubungan antara Pengetahuan Anggaran dengan Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)*. Jurnal Akuntansi, Universitas Widya Gama Malang dan Malang Corruption Watch (MCW). 2010

²⁵⁰ Mulyawan, Budi. *Pengaruh Pelaksanaan Good Governance Terhadap Kinerja Organisasi (Studi Pada Dinas esejahteraan Sosial Kota Palembang)*. Skripsi. Universitas Sumatera Utara. 2009

memberikan punishment bagi karyawan yang melanggar peraturan, tanpa memandang jabatan, dan lain-lain.

5) Penegakan Hukum

Dalam banyak kepustakaan dan berbagai wacana ilmu pemerintahan dan hukum, istilah *good governance* banyak diangkat ke dalam pembahasan. Makna *good governance* sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai, dan yang bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu di dalam tindakan dan kehidupan keseharian. Konsep *good governance* banyak dikembangkan dalam berbagai tulisan oleh para pakar dengan masing-masing argumentasi dan justifikasi. Dalam hal konsep *good governance* dipahami dan diterapkan sebagai kerangka penegakan hukum, maka secara teoritis akan dikenal konsep *good law enforcement governance* (penegakan hukum yang baik) derivasi langsung dari *good governance*. Dengan demikian, penegakan hukum yang baik lebih mengacu pada the manner, kinerja atau gaya moral-legal pelaksanaannya.

Kunci utama dalam memahami penegakan hukum yang baik, adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip penegakan hukum yang baik, akan dapat diperoleh tolok ukur kinerja suatu penegakan hukum. Baik dan tidak baiknya penyelenggaraan penegakan hukum, dapat dinilai apabila pelaksanaannya telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip penegakan hukum yang baik, mengacu pada

prinsip-prinsip demokrasi dengan elemenelemennya, seperti legitimasi, akuntabilitas, perlindungan hak asasi manusia, kebebasan, transparansi, pembagian kekuasaan dan kontrol masyarakat. Oleh karena itu, suatu pelaksanaan penegakan hukum dapat disebut bergaya moral baik, apabila pelaksanaannya memenuhi elemenelemen prinsip demokrasi tersebut.

6) Efektif dan Efisien

Good governance dapat diartikan sebagai suatu mekanisme pengelolaan sumber daya dengan substansi dan implementasi yang diarahkan untuk mencapai pembangunan yang efisien dan efektif secara adil. Salah satu prinsip dari *good governance* adalah efektivitas. Secaraetimologis, efektivitas berasal dari kata efektif yang artinya memiliki efek, pengaruh atau akibat. Konsep keefektifan digunakan untuk merujuk kepada derajat pencapaian tujuan sebagai upaya kerjasama. Efektif berarti bahwa tujuan dapat dicapai sesuai dengan perencanaan. Untuk mengukur keefektifan organisasi dapat ditinjau dari kemampuan organisasi mengelola sumberdaya yang ada dan memberikan nilai tambah kepada sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan organisasi. Suatu pemerintah daerah yang efektif adalah pemerintah daerah yang mampu memberikan pelayanan yang responsif sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Agar dapat meningkatkan kinerjanya, tata pemerintahan membutuhkan dukungan struktur yang tepat.

Tidak hanya efektivitas, melainkan efesiensi juga suatu prinsip dari good governance. Efisiensi sendiri bermakna sesuai dengan anggaran dan waktu yang telah ditetapkan. Efisiensi menganggap bahwa tujuan-tujuan yang benar telah ditentukan dan berusaha untuk mencari cara-cara yang paling baik untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Apabila membicarakan efektivitas dan efisiensi maka pasti dihubungkan dengan sasaran dan tujuan yang ingin dicapai dari kegiatan tersebut. Pengertian *good governance* menurut Bank Dunia adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Jadi, salah satu unsur utama dalam *good governance* adalah birokrasi yang efisien. Dengan adanya birokrasi yang efisien maka tugas dalam melayani publik akan lebih cepat dan baik, karena apabila berkaca pada birokrasi saat ini banyak masyarakat merasa susah dan tidak efisien. Oleh karena itu cara agar membuat birokrasi yang efektif dan efisien adalah dengan melakukan perubahan atau reformasi, bukan saja terbatas pada proses dan prosedur, tetapi juga mengaitkan perubahan pada tingkat struktur, sikap dan tingkah laku/etika.

Penerapan konsep *good governance* di level pemerintahan desa merupakan sebuah solusi ampuh terhadap kesan *bad governance* yang sudah lama diwarisi dari tradisi era orde baru. Yaitu sebuah pemerintahan desa yang hanya didominasi oleh kepala desa dan perangkat desa, dimana tidak berbasis pada partisipatif dan membatasi transparansi dan akuntabilitas. Sehingga dengan adanya kebijakan desentralisasi dengan ditunjang prinsip *good governance* maka akan muncul kepemimpinan sosial yang partisipatif, responsif, dan demokratis.²⁵¹

Disamping itu, elemen masyarakat desa juga tidak akan terlalu bergantung dengan kepala desa dan aparatur desa, karena warga secara tidak langsung akan belajar bagaimana kemandirian dan kepercayaan pada pembangunan partisipatif. Sehingga warga desa akan lebih kritis terhadap kebijakan-kebijakan baru yang ditetapkan oleh kepala desa. Masyarakat desa akan mempunyai lebih ruang dan kapasitas untuk bersuara dan mengevaluasi bersama jalannya pemerintah. Dengan demikian, akan terwujud pemerintahan desa yang kredibel dan *clean government* yang mana sudah menjadi amanah dalam era reformasi yaitu untuk memberantas KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme)

Secara tidak langsung kebijakan desentralisasi dapat mendorong *good governance*. Dikarenakan desentralisasi akan mendekatkan pemerintah ke masyarakat dan sekaligus akan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga dengan ikut sertanya masyarakat yang

²⁵¹ Dwipayana, Ari. *Membangun Good Governance di Desa*. IRE Press. Yogyakarta. 2003, hlm xvii.

semakin percaya pada pemerintah, maka akan mendorong pemerintah dalam upaya menciptakan transparansi dan akuntabilitas publik. Selain itu juga, *good governance* sejatinya akan mendorong praktik sistem desentralisasi menjadi lebih otentik dan bermakna bagi masyarakat lokal.

Dengan demikian, *good governance* merupakan sebuah tatanan yang akan memperkuat tujuan dari otonomi desa. Karena secara substantif desentralisasi dan otonomi desa tidak hanya bermakna sebagai penyerahan urusan atau wewenang pemerintahan kepada desa, namun juga sebagai upaya membawa pemerintah lebih dekat kepada masyarakat. Otonomi lokal dalam hal ini desa, harus ditunjang dengan prinsip-prinsip *good governance* agar tidak keluar dari koridor tujuan pembangunan masyarakat desa berbasis partisipatif. Tanpa *good governance* otonomi lokal sama saja halnya dengan pemindahan sistem sentralisasi kepada desa. Dan pastinya akan timbul berbagai permasalahan lebih lanjut yang kompleks di Indonesia.

Menurut Dwipayana penyelenggaraan pemerintahan di desa seharusnya berpedoman pada konsep trustee (saling kepercayaan) dan partnership (kemitraan) antara elemen dalam masyarakat.²⁵² Karena setiap permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat diselesaikan hanya oleh pemerintah desa saja. Oleh karena itu, pemerintah desa harus memberikan pelayanan publik yang maksimal kepada masyarakat agar memperoleh kepercayaan publik seta

²⁵² *Ibid*

harus bekerja sama dengan seluruh elemen masyarakat dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan. Dalam upaya membangun konsep trustee dan partnership tersebut maka pastinya harus berpedoman pada penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik. Salah satunya yakni harus berpedoman pada prinsip partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas.

Sumber daya manusia merupakan bagian terpenting dari sebuah sistem. Adam Smith yang merupakan tokoh ekonomi dunia yang dikenal dengan aliran ekonomi klasik, menganggap bahwa manusialah sebagai faktor produksi utama yang menentukan kemakmuran bangsa-bangsa. Dikarenakan tanah tidak ada artinya apabila tidak ada sumber daya manusia yang pandai mengolahnya sehingga dapat bermanfaat bagi kehidupan. Smith juga berpendapat bahwa alokasi sumber daya manusia yang efektif adalah permulaan dari pertumbuhan ekonomi. Setelah ekonomi tumbuh barulah modal dibutuhkan agar pertumbuhan tetap stabil terjaga. Dengan demikian, sumber daya manusia merupakan syarat perlu (*Necessary Condition*) bagi pertumbuhan ekonomi suatu negara.²⁵³

Salah satu tujuan jangka panjang dari pembangunan nasional adalah peningkatan kualitas sumber daya manusianya. Sumber daya manusia dan teknologi yang semakin berkembang dengan pesat dianggap sebagai faktor terpenting dalam era globalisasi yang semakin kompetitif ini. Negara-negara berkembang di dunia juga mulai mengembangkan teknologi sebagai aset

²⁵³ Mulyadi, S. *Ekonomi Sumber Daya Manusia dalam Perspektif Pembangunan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2003, hlm 4

terpenting dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi negaranya. Namun ironisnya apabila teknologi justru semakin berkembang dengan pesat bahkan melebihi kemampuan manusia dalam hal produktivitasnya, maka peran sumber daya manusia akan kurang eksis di era modernisasi ini. Dalam penetapan kebijakan pengembangan teknologi baru, maka juga harus mempertimbangkan bagaimana sumber daya manusia dapat saling mendukung satu sama lain dalam setiap aktivitas ekonomi. Sehingga semakin bertambahnya jumlah sumber daya manusia maka tidak akan meningkatkan jumlah pengangguran.

Dalam konteks pembangunan nasional, pembangunan manusia cukup berpengaruh dalam kegiatan ekonomi nasional. Kemampuan dan profesionalisme dari sumber daya manusia sangat dibutuhkan dalam upaya pembangunan nasional. Sehingga kualitas sumber daya manusia menjadi sebuah faktor terpenting dalam sebuah perusahaan atau organisasi. Menurut Mulyadi untuk meningkatkan sumber daya manusia maka minimal ada empat kebijakan pokok, yaitu sebagai berikut:²⁵⁴

- a. Peningkatan kualitas hidup manusia baik jasmani, rohani maupun juga kualitas kehidupannya seperti tempat tinggal dan sebagainya.
- b. Peningkatan kualitas sumber daya manusia disertai dengan pemerataan penyebarannya di Indonesia yang notabene memiliki perbedaan potensi di setiap wilayah.
- c. Peningkatan dalam memanfaatkan dan mengembangkan iptek yang

²⁵⁴ Mulyadi, S, Ibid, hlm 2.

berwawasan lingkungan.

- d. Pengembangan pranata yang meliputi kelembagaan dan perangkat hukum yang mendukung upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Dengan demikian kualitas sumber daya manusia menjadi faktor terpenting sebagai penggerak dari sebuah perusahaan atau organisasi. Dikarenakan teknologi yang berkembang pesat namun tanpa didukung dengan sumber daya manusia yang berkualitas juga akan menimbulkan ketidakseimbangan ekonomi. Sementara itu, kualitas sumber daya manusia menurut Ruky adalah tingkat pengetahuan, kemampuan, dan kemauan yang dapat ditunjukkan oleh sumber daya manusia.²⁵⁵ Tingkat itu dibandingkan dengan tingkat yang dibutuhkan dari waktu ke waktu oleh organisasi yang memiliki sumber daya manusia tersebut. Kemampuan pegawai sebagai sumber daya manusia dalam suatu organisasi sangat penting arti dan keberadaannya untuk peningkatan produktivitas kerja di lingkungan perusahaan atau instansi. Manusia merupakan salah satu faktor terpenting yang menentukan berhasil atau tidaknya suatu perusahaan atau organisasi mencapai tujuan dan mengembangkan misinya.

Sedangkan Koswara menyatakan bahwa konteks kualitas sumber daya aparatur di era otonomi adalah kemampuan profesional dan keterampilan teknis para pegawai yang termasuk kepada unsur staf dan pelaksana di lingkungan

²⁵⁵ Achmad, S. Ruky. *Kualitas Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. 2003, hlm 57.

pemerintah daerah.²⁵⁶ Hal ini sangat diperlukan agar manajemen pemerintahan dalam otonomi daerah dapat berlangsung secara efektif dan efisien. Namun tidak hanya jumlah sumber daya manusia yang cukup saja, tetapi juga kualitas sumber daya manusia yang harus diukur dengan melihat latar belakang pendidikan, keterampilan, pengalaman kerja, jenjang kepangkatan dan status kepegawaian.

Sumber daya manusia sebagai salah satu unsur penunjang organisasi, dapat diartikan sebagai manusia yang bekerja di lingkungan suatu organisasi atau potensi manusiawi sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya. Serta dapat juga diartikan sebagai potensi manusia yang merupakan aset dan berfungsi sebagai modal non-material dalam organisasi bisnis, yang dapat diwujudkan menjadi potensi nyata secara fisik dan non-fisik dalam mewujudkan eksistensi organisasi. Dalam hal ini dapat digarisbawahi bahwa sumber daya manusia sebagai aktor atau otak utama yang menjadi penggerak roda organisasi atau instansi agar dapat berjalan sesuai tujuan utama.

Pada sebuah organisasi sederhana atau masih bersifat tradisional, fokus terhadap sumber daya manusia belum sepenuhnya dilaksanakan. Organisasi tersebut masih berkonsentrasi pada fungsi produksi, keuangan, dan pemasaran yang cenderung berorientasi jangka pendek. Organisasi hanya memikirkan berapa jumlah sumber daya yang mencukupi untuk melaksanakan fungsi dari tugas-tugas pokok yang ada. Kemudian mengingat betapa pentingnya peran sumber daya

²⁵⁶ Koswara. *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi Dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Pariba.2001, hlm 266-267

manusia untuk kemajuan organisasi, maka organisasi dengan model yang lebih moderat menekankan pada fungsi sumber daya manusia dengan orientasi jangka panjang. Mengelola sumber daya manusia di era globalisasi bukan merupakan hal yang mudah. Oleh karena itu, berbagai macam sertifikasi dan persyaratan khusus perlu disiapkan untuk mendukung proses terwujudnya sumber daya manusia yang berkualitas. Misalkan dalam hal perekrutan pegawai atau karyawan baru, maka sebuah organisasi harus benar-benar memikirkan dalam jangka panjang bagaimana calon pegawai tersebut dapat berorientasi ke depan untuk organisasi tersebut. Perusahaan atau organisasi yang ingin tetap eksis dan memiliki citra positif di mata masyarakat tidak akan mengabaikan aspek pengembangan kualitas sumber daya manusianya.

Akuntabilitas akan menjadi salah satu indikator penting dalam menentukan apakah pemerintah memiliki kemampuan untuk memperoleh kepercayaan masyarakat dan akan menjadi ukuran kuat atau tidaknya peran serta masyarakat dalam melakukan pengawasan. Mahmudi menyatakan akuntabilitas adalah kewajiban agen atau dalam hal ini pemerintah dalam melakukan pengelolaan sumber daya, melaporkan, dan mengungkapkan semua kegiatan dan aktivitas yang menggunakan sumber daya publik terhadap pemberi wewenang (*prinsipal*).²⁵⁷ Berbeda pendapat dengan Mahmudi, menurut Mardiasmo akuntabilitas merupakan bentuk pertanggungjawaban dalam melaksanakan misi

²⁵⁷ Mahmudi. Manajemen Keuangan Daerah. Jakarta: Penerbit Erlangga. 2010, hlm. 12

organisasi untuk mencapai tujuan organisasi serta sasaran yang sudah ditetapkan sebelumnya, dengan melalui pertanggungjawaban yang dijalankan secara periodik. Mardiasmo menyebutkan akuntabilitas publik dibagi menjadi dua macam, yaitu:²⁵⁸

a. Akuntabilitas Vertikal

Merupakan akuntabilitas yang pertanggungjawabannya kepada atasan

b. Akuntabilitas Horizontal

Merupakan akuntabilitas dimana pertanggungjawabannya dilakukan kepada lembaga atau orang yang setara

Sulistiyani menjelaskan bahwa transparansi dan akuntabilitas merupakan indikator utama dalam penyelenggaraan pemerintah serta perusahaan yang baik.²⁵⁹ Akuntabilitas di dalamnya terdapat kewajiban untuk melaporkan dan menyajikan kegiatan-kegiatan terutama yang berkaitan dengan bidang administrasi keuangan untuk diberikan kepada pihak yang lebih tinggi. Terlaksananya akuntabilitas tidak terlepas dari adanya ruang yang luas yang diberikan kepada pihak yang berkepentingan. Semua kegiatan yang menggunakan Dana Desa beserta tata cara pengelolaannya harus bisa dilihat dan dipantau langsung oleh semua pihak tidak terkecuali masyarakat di wilayah tersebut.

Insruksi Presiden Republik Indonesia No 7 Tahun 1999 memaparkan

²⁵⁸ Mardiasmo, 2006, *Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik : Suatu Sarana Good Governance*. Jurnal Akuntansi Pemerintahan, 2: 1. (1-17).

²⁵⁹ Subroto, Agus, 2009, *Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa (Studi Kasus Pengelolaan Alokasi Dana Di Desa – Desa Dalam Wilayah Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung Tahun 2008)*.

keinginan dari pemerintah dalam melaksanakan *good governance* untuk menyelenggarakan pemerintahan. Terselenggaranya pemerintah yang baik salah satunya adalah adanya *good governance*, untuk mencapai *good governance* Haryanto dalam Subroto mengemukakan prinsip-prinsipnya sebagai berikut:²⁶⁰

- a. Partisipasi masyarakat, adalah semua bagian dari masyarakat memiliki hak suara baik itu langsung maupun tidak langsung melalui lembaga yang dapat mewakili kepentingan mereka dalam mengambil keputusan.
- b. Terciptanya supremasi hukum dimana hukum dilaksanakan dengan seadil-adilnya serta tanpa pandang bulu.
- c. Terwujudnya transparansi yang dapat memberikan informasi langsung tanpa ada yang ditutupi dan dapat dilihat oleh berbagai pihak yang berkepentingan.
- d. Peduli terhadap stakeholder, yaitu pemerintah menjadi jembatan antar kepentingan yang berbeda demi terciptanya suatu konsensus menyeluruh sehingga kepentingan-kepentingan mereka dapat terpenuhi dengan baik.
- e. Kesetaraan, bahwa setiap warga masyarakat mendapatkan kesempatan untuk memperbaiki ataupun mempertahankan kesejahteraannya.
- f. Efisien dan efektifitas yaitu dengan menggunakan sumber daya yang optimal pemerintahan ataupun lembaga dapat membuahkan hasil sesuai dengan yang dibutuhkan masyarakat.

²⁶⁰ Mardiasmo. *Perpajakan. Edisi Revisi*. Yogyakarta: Andi Offset. 2006, hlm. 24

- g. Akuntabilitas yaitu para pengambil keputusan bertanggungjawab penuh terhadap masyarakat beserta lembaga yang memiliki kepentingan.
- h. Visi strategis yaitu para pemimpin dan masyarakat mempunyai prespektif yang jauh ke depan dan memiliki pandangan yang luas mengenai tatanan pemerintahan yang baik dan mengenai pemberdayaan manusia.

Keberhasilan akuntabilitas pengelolaan dana desa tidak terlepas dari pembinaan maupun pengawasan terhadap pengelolaannya. Transparansi dalam pengelolaannya juga merupakan aspek penting untuk tercapainya good governance supaya tercipta masyarakat yang senantiasa percaya dengan pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah. Pengawasan dana desa dilakukan dalam konteks pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa, yang wajib berakuntabilitas adalah desa sebagai sebuah entitas dalam penyelenggaraan pemerintahan desa termasuk keuangan desa. Untuk skala lokal Desa, Undang-Undang Desa menegaskan hak Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa, termasuk didalamnya adalah aliran penggunaan Dana Desa. Musyawarah Desa yang diselenggarakan BPD menjadi forum resmi untuk melakukan pengawasan berbasis kepentingan Desa. Kebijakan pengawasan tahunan, tahun 2016 dan 2017 telah mengamanatkan kepada inspektorat daerah untuk melakukan pengawasan dana desa. Adapun prosedur pengawasan dana desa adalah sebagai berikut:

Tabel 2. Prosedur Pengawasan Dana Desa

Pra Penyaluran	Penyaluran dan Penggunaan	Pasca Penyaluran
• Kesiapan perangkat desa dan regulasi dalam menerima Dana Desa. • Kesesuaian perhitungan Dana Desa. • Kesesuaian proses penyusunan perencanaan Dana Desa.	• Aspek Keuangan Dalam Penggunaan Dana Desa. • Aspek Pengadaan Barang/Jasa dalam Penggunaan Dana Desa • Aspek Kehandalan SPI	• Penatausahaan , Pelaporan dan Pertanggung jawaban Penggunaan Dana Desa • Penilaian Manfaat (outcome) Dana Desa bagi Kesejahteraan Masyarakat

Sumber : Surat Edaran Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri Nomor 700 / 1281 /A.1/IJ Tahun 2016

Dalam prosedur pengawasan dana desa terbagi menjadi 3 tahap yakni Tahap pra penyaluran, tahap penyaluran dan penggunaan, dan tahap pasca penyaluran.

Dalam tahap pra penyaluran terdapat 4 aspek penting yakni :

1. Kesiapan perangkat desa dan regulasi dalam menerima Dana Desa
 - a. Perangkat Pengelolaan Dana Desa
 - b. Regulasi dan dokumen terkait Dana Desa.
 - c. Kesesuaian perhitungan Dana Desa
 - d. Kesesuaian proses penyusunan perencanaan Dana Desa.

Dalam tahap penyaluran dan penggunaan terdapat juga 3 aspek penting yakni :

1. Aspek Keuangan Dalam Penggunaan Dana Desa.
 - a. Ketepatan waktu penyaluran Dana Desa dari Rekening Kas Umum Daerah ke Rekening Kas Desa
 - b. Kesesuaian pemanfaatan Dana Desa dengan ketentuan perundang-undangan
2. Aspek Pengadaan Barang/Jasa dalam Penggunaan Dana Desa
3. Aspek Kehandalan SPI

Dalam tahap pasca penyaluran terdapat pula 2 aspek penting yakni :

1. Penatausahaan , Pelaporan dan Pertanggung jawaban Penggunaan Dana Desa
2. Penilaian Manfaat (*outcome*) Dana Desa bagi Kesejahteraan Masyarakat

Secara umum masyarakat juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan secara partisipatif terhadap penggunaan dana desa, antara lain melakukan pengawasan secara partisipatif terhadap pelaksanaan pembangunan Desa dengan cara membandingkan dengan isi Peraturan Desa yang telah diterbitkan. Masyarakat juga berhak mendapatkan informasi tentang pelaksanaan kegiatan yang menggunakan dana desa. Badan Permuyawaratan Desa harus menjamin hak masyarakat dalam mengakses informasi penggunaan dana desa, terutama penggunaan dana desa untuk kegiatan pelayanan publik dan pelayanan sosial dasar di Desa. Jika dipandang perlu, Badan Permusyawaratan Desa

menyelenggarakan Musdes berdasarkan Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 2 tahun 2015 dengan melibatkan perwakilan kelompok masyarakat tersebut untuk melakukan pengawasan strategis.



BAB IV
KELEMAHAN-KELEMAHAN YANG TERJADI DALAM KEBIJAKAN
PENGAWASAN PEMERINTAH DESA

A. Peran Badan Pengawas Desa Dalam Pengawasan Keuangan Pemerintah Desa

Pasal 1 ayat (2) PP 60/2014 menyatakan bahwa dana desa adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Selanjutnya dalam Pasal 6 dinyatakan bahwa dana desa tersebut ditransfer melalui APBD kabupaten/kota untuk selanjutnya ditransfer ke APB desa. Meskipun pemerintah telah meyakinkan agar masyarakat tidak khawatir mengenai penyelewengan dana desa tersebut tetapi dengan adanya fakta bahwa banyak kepala daerah terjerat kasus korupsi bukan tidak mungkin kalau ladang korupsi itu akan berpindah ke desa-desa.

Masyarakat desa sangat berharap agar BPD bisa menjalankan fungsinya untuk mengawasi penggunaan dana desa tersebut. Pasal 55 UU Desa menyatakan: -BPD mempunyai fungsi yang salah satunya adalah pengawasan kinerja Kepala Desa. Sementara Pasal 48 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (PP 43/2014) menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajibannya, kepala desa wajib:

- a) menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa pada akhir masa jabatan kepada bupati/walikota;
- b) menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa setiap akhir tahun anggaran kepada bupati/walikota;
- c) menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada BPD setiap akhir tahun anggaran. Selanjutnya dalam Pasal 51 PP 43/2014 dinyatakan bahwa kepala desa menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf c setiap akhir tahun anggaran, kepada BPD secara tertulis paling lambat 3 bulan setelah berakhirnya tahun anggaran. Laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat pelaksanaan peraturan desa. Laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa ini, digunakan oleh BPD dalam melaksanakan fungsi pengawasan kinerja kepala desa.

Dari uraian di atas, jelas bahwa BPD mempunyai peran yang strategis dalam ikut mengawal penggunaan dana desa tersebut, agar tidak diselewengkan. Jika dicermati ketentuan Pasal 48 dan Pasal 51 PP 43/2014, dalam peraturan pemerintah tersebut setidaknya ada 3 poin penting yang harus menjadi perhatian, yaitu: a) Pasal 48 huruf c yang menyebutkan bahwa kepala desa wajib menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada BPD setiap akhir tahun anggaran; b) Pasal 51 ayat 2 bahwa laporan

keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat pelaksanaan peraturan desa; dan c) Lebih lanjut dalam Pasal 51 ayat (3) dijelaskan bahwa laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan oleh BPD dalam melaksanakan fungsi pengawasan kinerja kepala desa.

Dari ketentuan di atas penting digaris-bawahi kata-kata ‘paling sedikit’ pada Pasal 51 ayat (2). Hal ini karena dalam laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan, salah satu dan utamanya mengenai pelaksanaan peraturan desa yang berisi tentang APB Desa. Ini artinya, bahwa kepala desa itu wajib membuat laporan keterangan tertulis tentang pelaksanaan peraturan desa tentang pelaksanaan APB Desa. Karena dana desa yang bersumber dari APBN jumlahnya cukup besar, maka diperlukan mekanisme kontrol dari masyarakat untuk mengawasi penggunaan dana desa tersebut agar dipergunakan sesuai dengan peruntukannya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintahan desa dituntut menyelenggarakan pemerintahan secara transparan dan akuntabel. BPD sebagai lembaga yang mempunyai fungsi pengawasan, diharapkan dapat menjalankan perannya secara sungguh-sungguh, terutama dalam hal penggunaan anggaran.

Undang-undang dan peraturan pemerintah sudah memberikan payung hukum yang jelas, sehingga BPD tidak perlu ragu dalam menjalankan fungsinya melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa. Adanya mekanisme _check

and balance' ini akan meminimalisasi penyalahgunaan keuangan desa.²⁶¹ Perencanaan pembangunan desa disusun secara berjangka meliputi RPJMDesa untuk jangka waktu 6 tahun.

Perencanaan pembangunan desa ini didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Data dan informasi tersebut mencakup penyelenggaraan pemerintahan desa, organisasi dan tata laksana pemerintahan desa, arah kebijakan pembangunan desa, keuangan desa, profil desa, informasi lain terkait dengan penyelenggaraan desa dan pemberdayaan masyarakat. Dalam mewujudkan kemandirian desa perlu dilaksanakan penyelenggaraan pemerintahan desa yang berorientasi pada transparansi, partisipasi, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat desa yang merupakan tolak ukur penilaian pertanggungjawaban kinerja pemerintahan desa dalam kurun waktu tertentu. Tugas pengawasan keuangan yang dilakukan oleh BPD juga harus diperhatikan setelah peraturan desa dihasilkan, supaya peraturan desa dapat berjalan dengan baik.

Pelaksanaan pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan kepala desa untuk menjalankan dan sampai sejauh mana pula penyimpangan keuangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut. Ada beberapa kegiatan di dalam peran pengawasan keuangan yang dilakukan oleh BPD, yaitu:²⁶²

²⁶¹ Ngatiyat Priyambudi, —Dasar Hukum Pengawasan Dana Desa oleh BPD, <http://www.keuangandesas.com/2015/05/dasar-hukum-pengawasan-dana-desa-oleh-bpd/>, diakses 13 Agustus 2019

²⁶²http://jurnal.umrah.ac.id/wpcontent/uploads/gravity_forms/1ec61c9cb232a03a96d0947c6e

- a) Pengendalian Keuangan, yakni suatu cara maupun metode yang dilakukan kepada individu ataupun kelompok agar perilaku dan tindakannya sesuai dengan nilai dan norma sosial yang dianut masyarakat. BPD diharapkan mampu menerapkan sebuah metode atau langkah yang efektif dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sehingga mampu bersinergis dan adanya kesepahaman diantara individu-individu atau anggota lainnya. BPD sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintah Desa dalam hal ini pelaksanaan pengawasan RPJM-Desa, oleh BPD terhadap rancangan yang dijalankan oleh kepala desa, sehingga terjadi hubungan kerja sama antara kedua lembaga desa tersebut, dalam hal ini kepala desa dan BPD;
- b) Pengawasan Keuangan, yakni suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan atau pemerintahan telah digunakan secara efektif dan efisien, guna untuk mencapai suatu tujuan perusahaan ataupun pemerintahan. BPD adalah perwakilan masyarakat desa diharapkan mampu menjalankan tugas pokok dan fungsi dari pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan yang telah

ditetapkan dan disepakati bersama melalui RPJM-Desa apakah dapat berjalan sesuai dengan kesepakatan dan ketetapan bersama dalam musyawarah;

c) Pemantauan, kesadaran (awareness) adalah tentang apa yang ingin diketahui, pemantauan berkadar tingkat tinggi dilakukan agar dapat membuat pengukuran melalui waktu yang menunjukkan pergerakan ke arah tujuan atau menjauh dari itu. BPD sebagai pelaksana pengawasan peraturan desa dan ketetapan Desa dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya perlu juga menerapkan dan melakukan pemantauan terhadap kebijakan-kebijakan yang sudah disepakati dan ditetapkan bersama sehingga dapat mencegah adanya penyimpangan. Dalam hal pemantauan, pihak BPD tidak dilibatkan secara penuh dalam pemantauan pelaksanaan program-program yang telah tertera didalam RPJM-Desa, terkesan pemerintah desa atau dalam hal ini kepala desa berjalan sendiri-sendiri sehingga tidak terjadi koordinasi atau tidak terjalin kerja sama pada kedua lembaga pemerintahan desa, Badan Permusyawaratan Desa hanya dilibatkan pada saat pembahasan alokasi dana desa saja;

d) Evaluasi, penilaian adalah suatu proses untuk mengambil keputusan dengan menggunakan informasi yang diperoleh melalui pengukuran hasil belajar baik yang menggunakan tes maupun non tes. BPD dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya perlu melakukan evaluasi menyeluruh terhadap kinerja yang sudah dijalankan sehingga dapat

mengetahui sejauh mana keberhasilan dan kelemahan-kelemahan yang telah dilaksanakan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sehingga untuk kedepan berjalan secara efektif dan efisien, dimana antara pemerintah desa dan BPD sebagai unsur penyelenggara desa dapat bekerja secara profesional dalam pembangunan desa, dan target-target pembangunan tercapai sesuai dengan RPJM-Desa yang telah disepakati dan ditetapkan bersama unsur penyelenggara pemerintah desa;

- e) Supervisi, yakni program pengukuran dan perbaikan dari kinerja kegiatan bawahan agar memastikan bahwa tujuan perusahaan atau pemerintahan dan rencana yang dirancang untuk mencapai mereka sedang dicapai. BPD diharapkan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya untuk menerapkan supervisi didalam kinerjanya sehingga dapat mengupayakan langkah-langkah perbaikan dalam kinerja sehingga dapat mencegah penyimpangan-penyimpangan dan melakukan perbaikan terhadap kebijakan-kebijakan yang akan berjalan dan yang sedang berjalan sehingga mendapatkan hasil yang maksimal terhadap penerapan kebijakan-kebijakan yang telah disepakati dan ditetapkan bersama, ketika berbicara mengenai supervisi maka tidak bisa dilepaskan dari sumberdaya manusia dan keahlian dari aparatur pemerintahan desa, dengan harapan dapat dipahami tugas pokok dan fungsinya sebagai lembaga pengawas Pemerintah desa, di satu sisi peran masyarakat juga sangat dibutuhkan dalam pembangunan RPJM-Desa.

Selain itu BPD juga bisa melakukan pengawasan terkait: 1) Mengawasi semua tindakan yang dilakukan oleh pemerintah desa serta aspirasi yang telah disampaikan; 2) Jika terjadi penyelewengan, BPD memberikan teguran untuk pertama kali secara kekeluargaan; 3) BPD akan mengklarifikasi dalam rapat desa yang dipimpin oleh Ketua BPD; 4) Jika terjadi tindakan yang sangat sulit untuk dipecahkan, maka BPD akan memberikan sanksi atau peringatan sesuai yang telah diatur di dalam peraturan, seperti melaporkan kepada camat serta bupati untuk ditindaklanjuti. Adapun bentuk pengawasan yang dilakukan oleh BPD meliputi: 1) memantau semua pemasukan dan pengeluaran kas desa; 2) memantau secara rutin mengenai dana-dana swadaya yang digunakan untuk pembangunan desa; dan 3) pembangunan desa.

Terkait efektivitas pengawasan BPD dalam mengawasi jalannya keuangan desa, dibutuhkan juga partisipasi dan kerja sama dari seluruh komponen masyarakat.²⁶³ Selain itu, faktor yang dapat mendukung pengawasan BPD adalah masyarakat. Masyarakat merupakan faktor penentu keberhasilan BPD dalam melaksanakan fungsinya. Besarnya dukungan, sambutan, dan penghargaan dari masyarakat kepada BPD, menjadikan BPD lebih mempunyai ruang gerak untuk dapat melaksanakan fungsinya. Dukungan dari masyarakat tidak hanya pada banyaknya aspirasi yang masuk, juga dari pelaksanaan suatu peraturan desa.

²⁶³ Christin Walukow, *-Peranan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan (Suatu Studi Di Desa Kauneran Kecamatan Sonder Kabupaten Minahasa)*, Jurnal Eksekutif, Vol. 1, No. 7, 2016, hlm. 1-17.

Kemauan dan semangat dari masyarakatlah yang menjadikan segala keputusan BPD dan pemerintah desa, menjadi mudah untuk dilaksanakan. Partisipasi masyarakat, baik dalam bentuk aspirasi maupun dalam pelaksanaan suatu keputusan, sangat menentukan pelaksanaan tugas dan fungsi BPD. Namun demikian, kenyataannya tidak semua masyarakat menyukai kinerja BPD dikarenakan tidak semua keputusan yang ditetapkan oleh BPD dan pemerintah desa, dapat diterima oleh seluruh masyarakat. Beberapa kebijakan yang dikeluarkan terkadang mendapat respon yang beraneka ragam, baik pro maupun kontra dari masyarakat. Adanya tanggapan yang bersifat kontra, tentunya dapat menghambat langkah BPD dan pemerintah desa dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Terkait dengan pengawasan BPD terhadap pengelolaan keuangan oleh Pemerintah Desa, selain dari hasil wawancara dengan Ketua BPD dan Kepala Desa, penulis tidak bisa mendapatkan dokumen Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Pemerintah Desa. Namun, jika dilihat dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa mulai dari Tahun 2011 sampai dengan Tahun 2015²⁶⁴, penulis menilai bahwa perencanaan pengelolaan keuangan oleh Pemerintah Desa secara umum sudah berjalan cukup baik. Meskipun begitu, penulis berpendapat bahwa hal tersebut lebih dikarenakan oleh Pemerintah Desa yang sudah cukup profesional dalam melakukan pengelolaan keuangan, diluar dari kelemahan pengawasan oleh BPD.

²⁶⁴ Lampiran

Kurang maksimalnya pengawasan terhadap peraturan desa yang dilakukan oleh BPD memang dimungkinkan dapat terjadi karena terdapat anggota BPD yang ternyata tidak memenuhi syarat minimal tingkat pendidikan formal untuk menjadi anggota BPD yaitu Sekolah Menengah Pertama. Padahal di dalam Undang-undang No. 6 Tahun 2016 Tentang Desa Pasal 57 dinyatakan bahwa Persyaratan untuk menjadi calon anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat, dimana sesuai dengan hasil wawancara penulis dengan Ketua BPD, Bapak Syamsudding, yang menjelaskan mengenai persyaratan untuk menjadi anggota BPD, yaitu:²⁶⁵

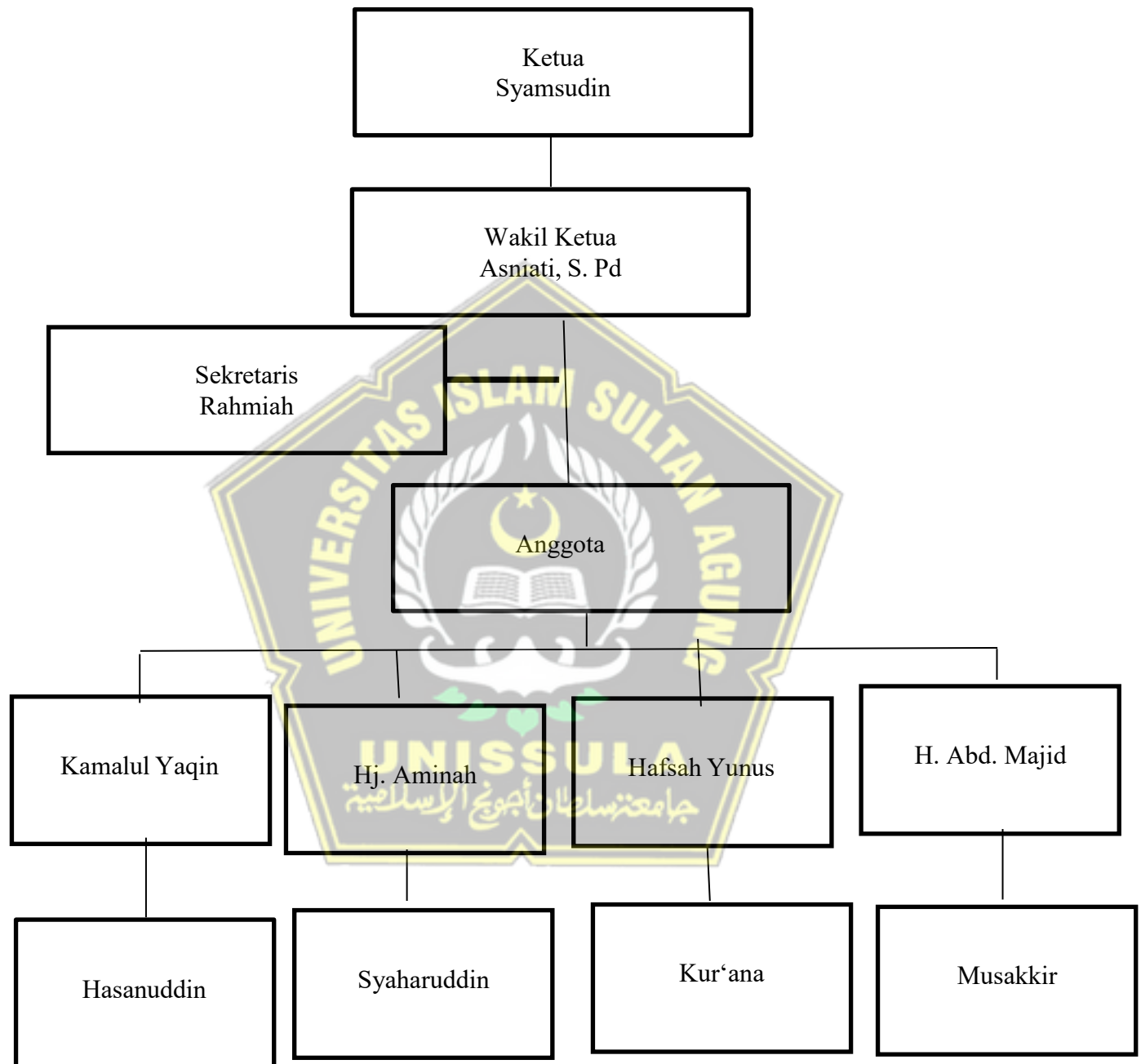
1. Memiliki ijazah minimal Sekolah Menengah Pertama (SMP)
2. Memiliki pengetahuan tentang Pemerintah Desa
3. Harus penduduk Desa
4. Harus berdomisili di Desa

Adanya anggota BPD yang sebenarnya tidak memenuhi syarat untuk menjadi calon anggota BPD dapat mengakibatkan kurangnya integritas BPD di mata masyarakat juga BPD yang kurang optimal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya karena anggota BPD tersebut secara hukum tidak sah untuk melaksanakan tugas jabatannya. Ketua BPD mengatakan bahwa adanya salah satu anggota BPD yang sebenarnya tidak memenuhi syarat dikarenakan pada saat

²⁶⁵ Wawancara dengan Bapak Syamsudding, Ketua BPD Kelurahan Bantan pada tanggal 12 Agustus 2019

pemilihan anggota BPD, calon yang mengajukan diri sangat kurang jika dibandingkan dengan jumlah penduduk Desa dan luas wilayah desa sebesar 3,29 kilometer persegi yang mencakup lima dusun sehingga calon tersebut tetap diloloskan untuk menjadi Anggota BPD.²⁶⁶ Namun, pernyataan tersebut justru menjadi kontradiktif dengan data yang terdapat di lapangan dimana jumlah Anggota BPD malah melebihi kuota yang ditetapkan oleh Undang-undang dimana terdapat 11 anggota BPD. Padahal di dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pasal 58 ayat (1) sudah secara jelas dinyatakan bahwa jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak adalah 9 (Sembilan) orang. Struktur dan data diri anggota BPD dapat dilihat pada bagan di bawah dimana terdapat 11 (sebelas) orang anggota BPD dan satu diantaranya tidak memenuhi syarat pendidikan menjadi anggota BPD yaitu minimal lulusan SMP.

²⁶⁶ Wawancara dengan Bapak Syamsudding, Ketua BPD [Kelurahan Bantan](#), pada tanggal 14 Agustus 2019



Gambar IV.2 Struktur Organisasi BPD

Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa pernyataan Ketua BPD yang menyatakan kurangnya jumlah calon pendaftar anggota BPD tidak

sesuai dengan fakta bahwa jumlah anggota BPD melebihi kuota yang telah ditetapkan. Ketua Syamsuddin Wakil Ketua Asniati, S.Pd Sekretaris Rahmiah Anggota Kamalul Yaqin Hasanuddin Hj. Aminah Syaharuddin Hafsa Yunus Kur'ana H. Abd. Majid Musakkir. Hal ini menunjukkan bahwa sejak awal memang sudah terdapat kekurangan yang sangat mendasar di dalam penyelenggaraan BPD. Pertama, adanya salah satu anggota BPD yang tidak memenuhi syarat minimal pendidikan formal. Kedua, fakta bahwa jumlah anggota BPD adalah 11 (sebelas) orang yang melebihi ketentuan maksimal yang ditetapkan undang-undang sebanyak 9 (Sembilan) orang. Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh BPD tidak akan berjalan secara maksimal sebagaimana yang diharapkan. Meskipun baik Ketua BPD dan Kepala desa menyatakan bahwa kedua lembaga berusaha berkomitmen menjalankan pemerintahan sebagai elemen yang sejajar dalam system pemerintahan, data-data dan hasil penelitian menunjukkan bahwa kerjasama antara kedua lembaga pemerintahan desa tersebut belum berjalan dengan maksimal.

Terlepas dari kurang maksimalnya pengawasan yang dilakukan oleh BPD, Ketua BPD, Bapak Syamsudding, mengungkapkan bahwa dari sekian banyak Peraturan Desa, APB Desa, dan Peraturan Desa hampir secara keseluruhan sudah dilaksanakan dengan baik oleh Pemerintah Desa dalam hal ini Kepala Desa. Artinya pemerintah yang ada saat ini bisa melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan desa diantaranya mengenai

pembuatan APB Desa, pengelolaan keuangan Desa, serta pelaksanaan dan realisasi RPJM Desa.²⁶⁷

Berdasarkan hasil penelitian di Desa, secara umum penggunaan dana desa oleh Kepala Desa didasarkan atas APBDes dan dialokasikan sudah guna kepentingan masyarakat. Ketua BPD mengatakan bahwa selama ini BPD melihat alokasi anggaran lebih diutamakan untuk kebutuhan warga. BPD sendiri dalam pemanfaatan aset desa ini memberikan dukungan kepada Kepala Desa terhadap penggunaan keuangan desa yang diperuntukkan bagi kepentingan masyarakat desa. LPJ Kepala Desa yang menjadi bentuk pertanggungjawaban Pemerintah Desa kepada publik melalui BPD dapat dhalipertanggungjawabkan dalam pelaksanaannya. BPD desa belum pernah memberi laporan kepada Bupati perihal penyelewengan yang dilakukan Kepala Desa.

Terlepas dari kelemahan pengawasannya, BPD Desa secara umum sudah berusaha untuk cukup konsisten dalam melakukan pengawasan terhadap bagaimana suatu program pemerintah, fungsi pemerintahan, peraturan dan keputusan yang telah ditetapkan bersama BPD dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Desa. Hal ini ditunjukkan oleh tingkat kepuasan masyarakat setempat terhadap kinerja Pemerintah Desa yang cukup baik. Meskipun dari beberapa masyarakat yang ditemui oleh penulis menyatakan bahwa mereka tidak mengetahui fungsi dan tugas-tugas BPD.

²⁶⁷ Wawancara dengan Bapak Syamsudding, Ketua BPD Kelurahan Bantan, pada tanggal 15 Agustus 2019

Kepala Desa, Bapak Usman Rapi, S.Sos, juga mengatakan bahwa BPD cukup kooperatif dengan pihak Pemerintah Desa dalam hal membahas dan mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Desa. Beliau menyatakan bahwa pada dasarnya komunikasi antara BPD dan Pemerintah Desa berjalan cukup baik yang ditunjukkan dengan program-program dan rencana kerja Pemerintah Desa yang berjalan lancar.²⁶⁸ Implementasi Tugas dan Fungsi Kepala Desa masih di dapatkan beberapa kendala yang menghambat proses jalannya pemerintahan desa dengan baik, kendala tersebut antara lain:

- 1) minimnya dana alokasi desa untuk pembangunan desa,
- 2) sumber daya manusia yang kurang berkualitas sangat mempengaruhi pembangunan desa gedangan,
- 3) adanya masyarakat yang pro dan kontra dengan kinerja kepala desa gedangan,
- 4) kepala desa kurang mendengar aspirasi msyarakat dan kurangnya komunikasi dengan warga desa,
- 5) kesadaran masyarakat yang minim akan peraturan desa gedangan.
- 6) masih rendahnya efektivitas kelembagaan dan tata kelola pemerintahan desa serta pelayanan masyarakat.
- 7) rendahnya kapasitas dan kualitas pelayanan apratur pemerintahan desa,

²⁶⁸ Wawancara dengan Bapak Usman Rapi, S.Sos, Kepala Desa [Kelurahan Bantan](#), pada tanggal 8 Agustus 2019

- 8) masih terbatasnya akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan pemerintahan desa,
- 9) serta masih lemahnya koordinasi antar Kementerian/Lembaga dan pmda dalam pembinaan desa

Penulis menilai bahwa secara umum BPD sudah melaksanakan tugas dan kewenangannya untuk mewujudkan adanya pemerintahan yang baik dan berpihak kepada warga yaitu dalam bentuk dukungan kepada rencana kerja yang dilakukan oleh Pemerintah Desa. Jika dilihat dari hasil wawancara, dokumen-dokumen pemerintahan baik itu ABP Desa maupun peraturan desa serta realisasi dilapangan, menunjukkan bahwa setidaknya sudah ada inisiatif oleh BPD dan Pemerintah Desa untuk melaksanakan pemerintahan yang sinergis dan berjalan secara beriringan. Seperti yang diungkapkan oleh Ketua BPD yaitu dengan dilakukannya musyawarah secara rutin antara BPD, Pemerintah Desa, dan masyarakat dalam menghadapi permasalahan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Dengan begitu maka tiap keputusan dan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Desa dapat terkoordinasi dengan keinginan BPD dan masyarakat Desa.²⁶⁹ BPD yang merupakan lembaga desa yang mempunyai kedudukan sejajar dengan Kepala Desa setidaknya sudah dapat menjadi mitra Kepala Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, salah satunya ditunjukkan oleh BPD yang

²⁶⁹ Wawancara dengan Bapak Syamsudding, Ketua BPD Kelurahan Bantan, pada tanggal 15 Agustus 2019

selalu diikutsertakan dan didengarkan apa yang menjadi aspirasi dan masukannya. Hal tersebut merupakan salah satu langkah positif yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan BPD yaitu musyawarah untuk mufakat seperti yang dimanakan dalam Pasal 1 Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Hal ini menunjukkan bahwa meskipun pengawasan BPD terhadap Pemerintah Desa belum berjalan maksimal sebagaimana seharusnya, namun kedua lembaga pemerintahan desa tersebut setidaknya terus berupaya melakukan tindakan untuk meningkatkan sinergi diantara keduanya. Secara umum, kinerja yang ditunjukkan oleh BPD dalam mengawasi Pemerintah Desa dapat dikategorikan cukup baik. Namun masih terdapat kekurangan mendasar dalam proses pengawasan tersebut yang dikarenakan sinergi diantara kedua lembaga Desa belum berjalan secara optimal, yaitu dengan adanya struktur pemerintahan desa yang tidak lengkap dengan tidak adanya Bendahara Desa.

Selain itu, BPD perlu melakukan musyawarah lanjutan untuk membenahi struktur organisasinya karena penyelenggaraan BPD saat ini tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa dimana jumlah anggota BPD melebihi kuota yang telah ditetapkan oleh Undang-undang dan adanya anggota BPD yang tidak memenuhi syarat untuk menjadi anggota BPD. Dua permasalahan ini dapat berdampak pada lemahnya fungsi pengawasan BPD. Meskipun sampai saat ini pemerintahan desa masih dapat berjalan dengan baik, namun hal tersebut dapat menjadi masalah yang lebih besar di masa

mendatang utamanya dalam pertanggungjawaban keuangan APB Desa kepada masyarakat.

B. Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa

1. Penggunaan Dana Desa

Penetapan prioritas penggunaan Dana Desa dikelola berdasarkan Tata Kelola Desa yang Demokratis. Karenanya, penetapan prioritas penggunaan Dana Desa akan dilaksanakan secara terbuka, partisipatif dan memberi manfaat bagi masyarakat Desa dengan syarat Kepala Desa, BPD dan seluruh masyarakat Desa berhasil menghadirkan Tata Kelola yang Demokratis.²⁷⁰

Berdasarkan ketentuan, penggunaan Dana Desa dilaksanakan sebagai berikut:

- a) Kepala Desa bertanggungjawab atas penggunaan Dana Desa;²⁷¹
- b) Penggunaan Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat;²⁷²
- c) Penggunaan Dana Desa mengacu pada prioritas penggunaan Dana Desa yang ditetapkan oleh Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi dan dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah

²⁷⁰ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 20 ayat (2)

²⁷¹ Permendes nomor 22 tahun 2016 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017, lamp I

²⁷² PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 24 ayat (1)

Desa dilengkapi dengan pedoman umum pelaksanaan penggunaan Dana Desa;²⁷³

d) Pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari Dana Desa berpedoman pada pedoman teknis yang ditetapkan oleh bupati/walikota mengenai kegiatan yang dibiayai dari Dana Desa;²⁷⁴

e) Pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari Dana Desa diutamakan dilakukan secara swakelola dengan menggunakan sumber daya/bahan baku lokal, dan diupayakan dengan lebih banyak menyerap tenaga kerja dari masyarakat Desa setempat;²⁷⁵

f) Dana Desa dapat digunakan untuk membiayai kegiatan yang tidak termasuk dalam prioritas penggunaan Dana Desa setelah mendapat persetujuan bupati/walikota;²⁷⁶

2. Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa

Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan bersama dengan Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi melakukan pemantauan atas pengalokasian, penyaluran dan penggunaan Dana Desa,²⁷⁷ Pemantauan dilakukan terhadap:

²⁷³ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 21 ayat (1)

²⁷⁴ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 21 ayat (2)

²⁷⁵ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 22 ayat (1)

²⁷⁶ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 22 ayat (2)

²⁷⁷ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 23 ayat (1)

1. Penerbitan peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan besaran Dana Desa;²⁷⁸
 - a) Pemantuan terhadap penerbitan peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan Dana Desa dilakukan untuk menghindari penundaan penyaluran Dana Desa setiap Desa untuk tahap I.
 - b) Dalam hal terdapat keterlambatan penetapan peraturan bupati/walikota, Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan meminta bupati/walikota untuk melakukan percepatan penetapan peraturan dimaksud.
 - c) Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dapat memfasilitasi percepatan penetapan peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan Dana Desa setiap Desa.²⁷⁹
2. Penyaluran Dana Desa dari RKUD ke RKD;
 - a) Pemantuan terhadap penyaluran Dana Desa dari RKUD ke RKD dilaksanakan untuk memastikan penyaluran telah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b) Dalam hal berdasarkan hasil pemantauan terdapat penyaluran Dana Desa dari RKUD ke RKD tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Menteri c.q. Direktur Jendral Perimbangan Keuangan memberikan teguran kepada bupati/walikota;

²⁷⁸ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 27 ayat (1)

²⁷⁹ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 28 ayat (1), (2) dan (3)

- c) Ketidaksesuaian penyaluran sebagaimana dimaksud, dapat berupa: keterlambatan penyaluran, dana tau tidak tepat jumlah;
 - d) Dana Desa yang terlambat disalurkan dan/atau tidak tepat jumlah penyalurannya harus segera disalurkan ke RKD oleh bupati/walikota paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah menerima teguran dari Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan;²⁸⁰
3. Penyampaian laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa; dan
- a) Pemantuan terhadap penyampaian laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa dilakukan untuk menghindari penundaan penyaluran Dana Desa tahun anggaran berikutnya;
 - b) Dalam hal bupati/walikota terlambat dan/atau tidak menyampaikan laporan realisasi Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dapat meminta kepada bupati/walikota untuk melakukan percepatan penyampaian laporan;
 - c) Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan keuangan dapat memfasilitasi percepatan penyampaian laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa.²⁸¹
4. Sisa Dana Desa di RKUD.²⁸²

²⁸⁰ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 29 ayat (1), (2), (3) dan (4)

²⁸¹ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 30 ayat (1), (2) dan (3)

²⁸² PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 27 ayat (2)

- a) Pemantauan sisa Dana Desa di RKUD dilakukan untuk mengetahui besaran Dana Desa yang belum disalurkan dari RKUD ke RKD tahun anggaran sebelumnya;
- b) Dalam hal sisa Dana Desa di RKUD bupati/walikota belum menerima laporan realisasi penggunaan Dana Desa tahap I, Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan meminta kepada bupati/walikota untuk memfasilitasi percepatan penyampaian laporan.
- c) Dalam hal Sisa Dana Desa di RKUD dimaksud karena perbedaan jumlah Desa, bupati/walikota menyampaikan pemberitahuan kelebihan salur Dana Desa dari RKUN ke RKUD kepada Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan.²⁸³ Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan melakukan Evaluasi, terhadap:
1. Perhitungan pembagian besaran Dana Desa setiap Desa oleh kabupaten/kota
 - a) Evaluasi terhadap perhitungan pembagian besaran Dana Desa setiap Desa oleh kabupaten/kota dilakukan untuk memastikan pembagian Dana Desa setiap Desa dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b) Dalam hal terdapat ketidaksesuaian perhitungan pembagian dan penetapan rincian Dana Desa setiap Desa oleh kabupaten/kota, Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan meminta

²⁸³ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 31 ayat (1), (2) dan (3)

bupati/walikota melakukan perubahan peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan rincian Dana Desa setiap Desa;

- c) Perubahan peraturan bupati/walikota disampaikan kepada Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan;
- d) Perubahan peraturan bupati/walikota menjadi persyaratan penyaluran Dana Desa tahap berikutnya.²⁸⁴

2. Realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa.²⁸⁵

- a) Evaluasi terhadap realisasi penggunaan Dana Desa dilakukan untuk mengetahui besaran realisasi penggunaan Dana Desa;
- b) Dalam hal realisasi Dana Desa kurang dari 50% (lima puluh persen) dan penggunaan Dana Desa kurang dari 50% (lima puluh persen), Menteri c.q Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dapat meminta konfirmasi dan klarifikasi kepada bupati/walikota;²⁸⁶ Bupati/walikota melakukan pemantauan dan evaluasi atas sisa Dana Desa di RKD,²⁸⁷ berikut pelaksanaan pemantuan dan evaluasi atas sisa Dana Desa:

²⁸⁴ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 33 ayat (1), (2), (3), dan (4)

²⁸⁵ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 32 ayat (1)

²⁸⁶ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 34 ayat (1), (2)

²⁸⁷ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 35

1. Dalam hal berdasarkan pemantuan dan evaluasi atas Sisa Dana Desa di RKD ditemukan Sisa Dana Desa di RKD lebih dari 30% (tiga puluh persen), bupati/walikota dapat:
 - a) Meminta penjelasan kepada kepala kepala Desa mengenai Sisa Dana Desa di RKD tersebut; dan/atau
 - b) Meminta pengawas fungsional daerah untuk melakukan pemeriksaan.
2. Sisa Dana Desa di RKD lebih dari 30% (tiga puluh persen) dihitung dari Dana Desa yang diterima Desa pada tahun anggaran berkenaan ditambah dengan Sisa Dana Desa tahun anggaran sebelumnya;
3. Kepala Desa wajib menganggarkan kembali Sisa Dana Desa dalam rancangan APBDDesa tahun anggaran berikutnya sebagai dasar penggunaan Sisa Dana Desa tersebut;
4. Dalam hal rancangan APBDDesa tahun anggaran berikutnya telah ditetapkan, Sisa Dana Desa dapat digunakan mendahului penetapan peraturan desa tentang Perubahan penjabaran APBDDesa dan memberitahukan kepada Badan Permusyawaratan Desa untuk selanjutnya ditampung dalam peraturan Desa tentang perubahan APBDDesa atau dicantumkan

dalam Laporan Realisasi bagi pemerintahan Desa yang tidak melakukan Perubahan APBDesa.²⁸⁸

Evaluasi untuk Dana Desa Tahun 2015 yang sudah berlangsung tapi dalam pembangunan yang sukses tidak lepas dari kendala dalam pekerjaannya, adapun masalah-masalah dalam Penggunaan Dana Desa sebagai berikut:

- a) Masyarakat yang kurang peduli terhadap pembangunan di daerahnya, tidak adanya rasa toleransi dan kerja sama. Karena hanya sebagian rakyat yang ikut gotong royong dalam pembangunan dan gotong royong dilaksanakan ketika mereka berangkat kerja jadi kurangnya tenaga untuk melaksanakan kegiatan ahirnya perangkat desa mencari pekerja dari luar untuk menyelesaikan pembangunan dengan tepat waktu.
- b) Perangkat desa yang belum maksimal dalam pertanggungjawaban dalam Dana Desa.
- c) Bahan yang datangya tidak tepat waktu dan kehabisan pasir karena pembelian yang mendadak sehingga stok habis menjadikan pembangunan melebihi hari yang sudah ditentukan.
- d) Cuaca yang kurang mendukung juga menambah hari untuk pembangunan.

²⁸⁸ PMK Nomor 49/PMK.07/2016 pasal 36 ayat (1), (2),(3) dan (4)

Permasalahan Keterlambatan Penyaluran Dana Desa
• APB Desa belum/terlambat ditetapkan
• Laporan penggunaan tahun sebelumnya belum/terlambat dibuat
• Perubahan regulasi di tingkat pusat dan daerah
• Tambahan persyaratan pencairan oleh pemerintah daerah
• Penyebab lainnya

Permasalahan Penggunaan Dana Desa
Penggunaan Dana Desa tidak sesuai prioritas (bukan Bidang Pembangunan atau Bidang Pemberdayaan Masyarakat)
Penggunaan Dana Desa tidak sesuai Bidang Prioritas yang Dilaporkan, antara lain: pemeliharaan pagar desa, peningkatan kapasitas aparatur dan lembaga masyarakat desa

Permasalahan Tata Kelola Dana Desa
Pencairan dari RKD tidak sesuai prosedur, antara lain: pencairan sekaligus dan pengeluaran uang tidak didukung Surat Permintaan Pembayaran (SPP)
Pengeluaran Dana Desa tidak didukung dengan bukti yang memadai

Pekerjaan konstruksi dilakukan seluruhnya oleh Pihak Ketiga
Kelebihan pembayaran
Permasalahan lainnya, antara lain masalah perpajakan, kas disimpan bukan di RKD, pengeluaran di luar APBDesa, dan pekerjaan tidak sesuai spesifikasi teknis

C. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Dalam Mengawasi Pemerintahan Desa

Dalam mewujudkan suatu organisasi yang efektif, dalam pelaksanaan fungsinya tidak lepas dari berbagai faktor yang mempengaruhi kinerjanya dalam mencapai tujuan. Seperti halnya dengan Badan Permusyawaratan Desa, untuk menjadi efektif dan baik tidak serta merta terjadi begitu saja tetapi ada beberapa faktor yang mempengaruhinya. Berikut diperlihatkan mengenai hasil wawancara dengan unsur penyelenggara pemerintahan yakni Ketua BPD mengenai kendala yang dialami oleh BPD dalam melaksanakan tupoksinya, dimana beliau mengatakan bahwa ada beberapa kendala yang sering dialami oleh BPD dalam melaksanakan fungsinya yaitu minimnya fasilitas operasional BPD, pemberian tunjangan yang kurang, dan minimnya pelatihan dan penyuluhan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa.²⁸⁹

Secara umum, dalam melaksanakan fungsinya sebagai pengawas Pemerintah, terdapat faktor-faktor pendukung dan penghambat yang ditemui oleh

²⁸⁹ Wawancara dengan Bapak Syamsuddin, Ketua BPD Kelurahan Bantan , pada tanggal 15 Agustus 2019

BPD.

1) Faktor Pendukung

a. Pemerintah Desa

Terwujudnya pelaksanaan peran dan fungsi BPD secara baik di Desa salah satu faktor penyebabnya adalah sikap Pemerintah Desa yang cukup kooperatif sehingga BPD mampu mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik. Seperti yang dinyatakan oleh Bapak Usman Rapi, S.Sos, selaku Kepala Desa bahwa beliau berkomitmen untuk menjadikan BPD sebagai lembaga pemerintahan di tingkat desa yang mempunyai kedudukan sejajar dengan Kepala Desa dapat diwujudkan. Hal ini ditunjukkan dengan adanya komitmen bersama antar kedua lembaga sebagai elemen penyelenggara pemerintahan desa untuk selalu melaksanakan musyawarah bersama jika terdapat permasalahan yang dihadapi terkait penyelenggaraan pemerintahan Desa.²⁹⁰

Kepala Desa tidak lagi dominan yang menunjukkan bahwa paradigma pemerintahan desa sudah berubah. BPD dengan pemerintah desa menjadi pendamping sekaligus mitra dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan lembaga swadaya desa maupun organisasi lain di desa. Pengawasan yang dijalankan oleh BPD terhadap pemakaian anggaran desa dilakukan dengan melihat rencana awal program dengan realisasi pelaksanaannya.

²⁹⁰ Wawancara dengan Bapak Usman Rapi, S.Sos, Kepala Kelurahan Bantan, pada tanggal 8 Agustus 2019

Kesesuaian antara rencana program dengan realisasi program dan pelaksanaannya serta besarnya dana yang digunakan dalam pembiayaannya adalah ukuran yang dijadikan patokan BPD dalam melakukan pengawasan. Selama pelaksanaan program pemerintah dan pemakaian dana desa sesuai dengan rencana maka BPD menganggapnya tidak menjadi masalah. Dan realisasinya pelaksanaan program selama ini selalu transparan dan jelas penghitungannya dijelaskan oleh BPD. Hal inilah yang menjadikan pemerintahan Desa dapat berjalan baik meskipun proses pengelolaan keuangan dilakukan oleh Sekretaris desa yang merangkap sebagai bendahara.

Hal ini menutupi kekurangan BPD dalam melakukan pengawasan seperti yang telah dipaparkan pada bagian A, dimana adanya beberapa anggota BPD yang kurang memahami fungsinya sehingga pengawasan yang dilakukan BPD tidak berjalan maksimal. Namun dengan dukungan dari pihak Pemerintah Desa menjadikan proses penyelenggaraan pemerintahan masih bisa berjalan dengan baik.

b. Masyarakat

Faktor sosial budaya masih menyimpan nilai-nilai dan kebiasaan masyarakat yang mendukung dan membantu usaha mewujudkan tata penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik seperti gotong royong dan musyawarah. Hal ini sangat membantu dalam fungsi pengawasan pemerintahan yang dilakukan oleh BPD. Kebiasaan musyawarah dalam

menyelesaikan permasalahan yang ada dalam desa membuat BPD mampu untuk melaksanakan fungsi pengayoman dengan baik.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Desa mengungkapkan bahwa solusi yang terbaik untuk diambil ketika ada pertentangan maupun perselisihan antar warga adalah Pemerintah Desa bersama BPD sebagai penengah mengupayakan pemecahan masalah dengan mengundang kedua belah pihak yang berselisih untuk duduk bersama mengambil jalan keluar secara kekeluargaan. Selain itu, jika BPD melihat Pemerintah Desa memiliki masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka BPD juga sering memiliki inisiatif untuk mengajak Pemerintah Desa melakukan musyawarah dalam pemecahan masalah tersebut.

Hal ini sesuai dengan tujuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dimana masyarakat desa dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan dalam forum musyawarah desa. Proses ini menunjukkan kemajuan demokrasi desa dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam setiap tahap perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan desa. Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua BPD, Bapak Syamsudding, menyatakan bahwa faktor masyarakat desa sangat penting dalam membantu pelaksanaan fungsi dan peran BPD agar berjalan dengan baik, dimana partisipasi dari masyarakat dapat dikatakan cukup tinggi.

Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Ahmad, salah satu warga desa, mengatakan bahwa keberadaan BPD dalam pemerintahan desa saat ini

memberikan perubahan positif. Pemerintahan yang sekarang berlangsung cenderung menggunakan pola yang sudah tidak sentralistik. Beliau menuturkan bahwa kebijakan pemerintah desa selama ini dijalankan dengan transparan sehingga masyarakat dapat ikut ambil bagian dalam proses pengawasannya. Selain itu, Bapak Ahmad mengatakan bahwa dengan adanya BPD, maka beliau dapat lebih mudah menyalurkan aspirasinya kepada pihak Pemerintah Desa melalui anggota BPD yang merupakan perwakilan dari tiap dusun. Sebelumnya jika masyarakat ingin menyalurkan aspirasi atau sekedar memberikan pendapat tentang penyelenggaraan pemerintahan desa, maka mereka harus bertemu langsung dengan pihak Pemerintah Desa.²⁹¹

Salah satu warga lain yang penulis temui, Bapak Ilham, menuturkan bahwa selama ini BPD sudah menjalankan fungsinya dengan cukup baik. Beliau mengatakan bahwa dalam beberapa kesempatan warga selalu diikutsertakan dalam rapat atau pertemuan dengan Pemerintah Desa yang diprakarsai oleh pihak BPD terkait dengan penyelenggaraan pemerintah Desa. Bapak Ilham menjelaskan bahwa sejak adanya BPD, komunikasi antara warga dengan pihak Pemerintah Desa dapat berjalan dengan lebih baik. Contohnya jika ada jalan desa yang rusak, atau permasalahan desa lainnya, maka warga dapat lebih cepat memberitahu Pemerintah Desa melalui anggota BPD. Beliau juga menuturkan tentang pemilihan Kepala

²⁹¹ Wawancara dengan Bapak Ahmad, warga Kelurahan Bantan, pada tanggal 8 Agustus 2019

Desa yang lancar yang dilaksanakan oleh BPD.²⁹²

Namun ketika penulis bertanya mengenai jumlah anggota BPD yang melebihi kuota maksimal yang ditetapkan Undang-undang, Bapak Ilham tidak mengetahui tentang hal tersebut. Selain itu, penulis juga menanyakan tentang tidak adanya Bendahara Desa kepada Bapak Ilham, dan beliau mengatakan bahwa hal tersebut memang sudah berlangsung lama dan beliau juga tidak mengetahui apakah BPD memiliki wewenang bersama Kepala Desa untuk mengangkat pejabat sebagai Bendahara Desa.

Hal ini menunjukkan bahwa meskipun sebagian masyarakat sudah mengetahui keberadaan dan fungsi dasar BPD bagi Desa, masih ada diantaranya yang belum mengetahui tentang proses penyelenggaraan BPD yang benar sesuai dengan ketentuan Undang-undang.²⁹³ Meskipun tingkat partisipasi masyarakat desa dalam membantu penyelenggaraan pemerintahan Desa sudah cukup baik, masih ada sebagian masyarakat yang belum mengetahui tentang kinerja BPD bahkan ada yang tidak mengetahui sama sekali mengenai keberadaan BPD . Hal ini terjadi utamanya pada masyarakat yang berada jauh dari pusat pemerintahan desa.

Salah satu warga, Bapak Rahman, dalam wawancara yang dilakukan penulis menyatakan bahwa beliau mengetahui bahwa terdapat Badan Permusyawaratan Desa namun tidak mengetahui apa fungsi dan tugas yang

²⁹² Wawancara dengan Bapak Ilham, warga Kelurahan Bantan, pada tanggal 8 Agustus 2019

²⁹³ Wawancara dengan Bapak Ilham, warga Kelurahan Bantan, pada tanggal 8 Agustus 2019

dilaksanakan oleh BPD tersebut.²⁹⁴ Warga lain yang penulis temui adalah Ibu Aminah yang tempat tinggalnya berada lebih dua kilometer dari pusat pemerintahan mengatakan bahwa ia tidak mengetahui soal keberadaan BPD. Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa BPD masih harus melakukan sosialisasi tentang keberadaan BPD serta tugas dan fungsi BPD dalam mengawal proses penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat Desa secara rutin dan menyeluruh. Masih adanya masyarakat yang tidak mengetahui tentang BPD dapat menjadikan tugas BPD dalam mengawasi Pemerintah Desa menjadi lebih berat.²⁹⁵

Ketua BPD memang mengakui hal ini dimana beliau menyatakan bahwa secara umum masyarakat Desa sudah tahu mengenai keberadaan BPD namun sebagian besar tidak mengetahui tentang tugas dan kewajiban serta tujuan keberadaan BPD.²⁹⁶ Selain melakukan pengawasan terhadap kinerja Pemerintah Desa, salah satu fungsi Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan Pasal 55 Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa. Jika masih ada masyarakat yang tidak mengetahui bahwa terdapat lembaga yang dapat menjadi sarana penyaluran aspirasi mereka, maka secara otomatis fungsi pengawasan oleh BPD menjadi lebih berat. Sebagai contohnya adalah jika

²⁹⁴ Wawancara dengan Bapak Rahman, warga Kelurahan Bantan, pada tanggal 8 Agustus 2019

²⁹⁵ Wawancara dengan Ibu Aminah, warga Kelurahan Bantan, pada tanggal 8 Agustus 2019

²⁹⁶ Wawancara dengan Bapak Syamsudding, Ketua BPD Kelurahan Bantan, pada tanggal 15 Agustus 2019

terdapat penyelewengan anggaran pembangunan di salah satu bagian desa yang tidak diketahui oleh BPD namun masyarakat menyadari tentang hal itu namun tidak tahu dimana mereka harus melaporkan penyelewengan tersebut, maka kinerja pengawasan BPD terhadap pemerintah desa dapat dikatakan menjadi kurang baik. Solusi yang dapat dilakukan adalah dengan meningkatkan kerjasama dengan Pemerintah Desa dan Dusun di Desa untuk selalu mensosialisasikan mengenai keberadaan serta tugas dan fungsi BPD bagi kepada masyarakat secara kontiniu.

2) Faktor Penghambat

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua BPD, Bapak Syamsudding, menyatakan bahwa faktor pendanaan merupakan permasalahan yang cukup penting dalam setiap kegiatan. Faktor keuangan menjadi salah satu permasalahan yang harus dipenuhi sebuah lembaga dalam mendukung operasionalnya. Permasalahan pendanaan menjadi penghambat dirasakan oleh pihak BPD Desa karena alokasi untuk operasional dan kesejahteraan BPD dirasakan kurang mencukupi. Hal ini dirasakan ketika BPD dituntut secara optimal menjalankan fungsi dan perannya.²⁹⁷

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) Tahun Anggaran 2015, jumlah pos belanja untuk operasional BPD adalah sebesar

²⁹⁷ Wawancara dengan Bapak Syamsudding, Ketua BPD Kelurahan Bantan, pada tanggal 15 Agustus 2019

Rp. 1.750.000,-. Jika melihat nominal tersebut, memang bisa dikatakan bahwa jumlah biaya operasional untuk sebuah lembaga desa selama satu tahun terbilang sangat kecil. Salah satu perincian dana tersebut adalah jumlah biaya perjalanan dinas BPD dalam dan luar daerah adalah sebesar Rp.250.000,-. Hal inilah yang dapat menjadi penghambat kinerja pengawasan BPD seperti yang dimaksud oleh Ketua BPD.²⁹⁸

Menurut penulis, memang perlu dilakukan revisi anggaran terkait dengan biaya operasional BPD pada tahun selanjutnya agar lebih sesuai dengan kebutuhan BPD. Permasalahan tersebut pada dasarnya dapat diselesaikan oleh pihak BPD karena BPD berhak untuk mengajukan usul rancangan Peraturan Desa dan mendapat tunjangan yang sesuai kebutuhan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa seperti yang tercantum dalam Pasal 62 Undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Selain masalah dana, faktor lain yang menghambat proses pengawasan pemerintahan oleh BPD khususnya di Desa adalah Sumber Daya Manusia di BPD itu sendiri. Seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa terdapat anggota BPD yang tidak memenuhi syarat minimal pendidikan formal untuk menjadi calon anggota BPD yaitu sekolah menengah pertama. Dengan tidak terpenuhinya syarat tersebut, maka dapat dikatakan bahwa anggota BPD tersebut tidak kompeten dalam

²⁹⁸ Wawancara dengan Bapak Syamsudding, Ketua BPD Kelurahan Bantan, pada tanggal 15 Agustus 2019

menjalankan tugas dan fungsinya sebagai anggota BPD.

Permasalahan lain muncul ketika ditemukan fakta bahwa anggota BPD adalah sebanyak 11 (Sebelas) orang yang melebihi ketentuan maksimal yang telah ditetapkan dalam Pasal 58 Undang-undang No. 6 Tahun 2014

yaitu sebanyak 9 (Sembilan) orang. Hal ini menunjukkan bahwa para anggota BPD secara umum tidak memahami tupoksinya secara mendasar. Jumlah anggota BPD yang lebih banyak dibandingkan ketentuan dalam Undang-undang secara otomatis dapat mempengaruhi penganggaran dana operasional BPD itu sendiri. Dengan jumlah anggota yang banyak maka dana operasional BPD yang dibutuhkan akan menjadi lebih besar, sementara pihak Pemerintah Desa dan BPD tentu saja tidak bias dengan serta merta menaikkan anggaran operasional BPD jika hal tersebut diakibatkan oleh kesalahan dari pihak BPD itu sendiri. Permasalahan ini memang menjadi ironi sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa .

BPD yang seharusnya mengawasi pelaksanaan anggaran belanja desa oleh Pemerintah Desa masih kurang maksimal, ditambah lagi dengan BPD yang membutuhkan dana operasional lebih besar karena penyelenggaraan BPD yang tidak sesuai dengan undang-undang. Menurut penulis, inti dari permasalahan di atas memang terdapat pada BPD itu sendiri. Namun, BPD masih dapat menyelesaikan masalah tersebut di masa mendatang dengan melakukan proses pemilihan anggota secara lebih baik sejak awal. Hal ini juga terkait dengan partisipasi masyarakat desa dalam mengawasi baik

Pemerintah Desa dan BPD mulai dari proses pemilihan anggota sampai dengan pelaksanaan pemerintahan desa. Jika BPD, Pemerintah Desa, dan masyarakat memahami fungsi, hak dan kewajiban masing-masing maka permasalahan mendasar seperti di atas dapat dihindari pada masa mendatang.

Untuk mewujudkan suatu organisasi yang efektif dalam pelaksanaan fungsinya tidak lepas dari berbagai faktor yang mempengaruhi kinerjanya dalam mencapai tujuan. Seperti halnya dengan Badan Permusyawaratan Desa, untuk menjadi efektif tidak serta merta terjadi begitu saja tetapi ada beberapa faktor yang mempengaruhinya. Berdasarkan data yang diperoleh di lapangan terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan fungsi BPD yaitu :

1. Faktor Pendukung

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan ada beberapa faktor yang mendukung efektivitas fungsi BPD di Desa Gentung yaitu :

- a. Masyarakat

Masyarakat, merupakan faktor penentu keberhasilan BPD dalam melaksanakan fungsinya, besarnya dukungan dan sambutan serta penghargaan dari masyarakat kepada BPD menjadikan BPD lebih mempunyai ruang gerak untuk dapat melaksanakan fungsinya. Dukungan dari masyarakat tidak hanya pada banyaknya aspirasi yang masuk juga dari pelaksanaan suatu

perdes. Kemauan dan semangat dari masyarakatlah yang menjadikan segala keputusan dari BPD dan Pemerintah Desa menjadi mudah untuk dilaksanakan. Partisipasi masyarakat baik dalam bentuk aspirasi maupun dalam pelaksanaan suatu keputusan sangat menentukan efektivitas tugas dan fungsi BPD. Dalam hal ini diperkuat dengan tanggapan dari Bapak Ketua BDP yang sempat diwawancarai di Kantor Desa Gentung mengatakan :²⁹⁹

“BPD sebagai wadah untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, partisipasi masyarakat dalam memberikan dukungan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi BPD memiliki peran yang sangat penting, maka diharapkan kerja sama yang baik antara anggota BPD dengan masyarakat”

Berdasarkan hasil penelitian penulis, dukungan dari masyarakat juga dapat dilihat dari antusiasme masyarakat dalam setiap musyawarah atau pertemuan yang dilakukan BPD. Masyarakat seharusnya mendukung setiap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh BPD atau Pemerintah Desa. Hal ini harus didasarkan pada kesadaran bersama warga masyarakat bahwa semua kegiatanyang dilakukan demi kegiatan bersama.

²⁹⁹ Wawancara dengan Ketua BPD Kelurahan Bantan, pada tanggal 14 Agustus 2019

b. Pola hubungan kerjasama dengan Pemerintah Desa.

Salah satu faktor pendukung efektivitas tugas dan fungsi BPD adalah terciptanya hubungan yang harmonis antara BPD dengan Pemerintah Desa dengan senantiasa menghargai dan menghormati satu sama lain, serta adanya niat baik untuk saling membantu dan saling mengingatkan. Keharmonisan ini disebabkan karena adanya tujuan dan kepentingan bersama yang ingin dicapai yaitu untuk mensejahterakan masyarakat Desa. Sebagai unsur yang bermitra dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, BPD dan Pemerintah Desa selalu menyadari adanya kedudukan yang sejajar antara keduanya.

c. Pendapatan/insentif.

Adanya pemberian insentif dari pemerintah memacu kinerja BPD untuk menjadi lebih baik. Walaupun bagi anggota BPD insentif tersebut belum memadai namun bagi mereka adanya insentif merupakan wujud penghargaan dan kepedulian Pemerintah terhadap BPD.

d. Rekrutmen/sistem pemilihan anggota BPD.

Sistem rekrutmen/pemilihan anggota BPD menggunakan sistem pemilihan langsung oleh masyarakat. Hal ini menjadikan tingginya kepercayaan masyarakat terhadap orang-orang yang menjadi anggota BPD.

2. Faktor Penghambat

Berdasarkan data yang diperoleh di lapangan ada beberapa faktor yang menjadi penghambat kinerja BPD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, yaitu :

a. Sarana

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai BPD sangat dibutuhkan wadah sebagai sekretariat yang digunakan dalam melakukan segala kegiatan yang berkenaan dengan kegiatan BPD mulai perencanaan dan pengadministrasian. Wadah atau tempat berupa kantor sangat dibutuhkan BPD demi terorganisasinya seluruh kegiatan BPD hal ini juga dimaksudkan untuk memudahkan jalur komunikasi dan koordinasi antara anggota BPD yang lain. Sehubungan dengan hal ini Hj. Mariama selaku sekretaris BPD yang sempat saya wawancarai di kantor Desa Gentung mengatakan :

“Kurangnya sarana seperti sekretariat yang sangat dibutuhkan sebagai wadah oleh BPD dalam melakukan segala kegiatan yang berkenaan dengan perencanaan dan pengadministrasian, dan hal ini juga dapat memudahkan hubungan pola kerja sama dalam penyampaian aspirasi antara anggota BPD dengan masyarakat”.

Selain wadah atau kantor, untuk lancarnya segala kegiatan BPD juga dibutuhkan kendaraan operasional yang nantinya akan

digunakan dalam upaya peningkatan kinerja BPD khususnya yang ada di Kabupaten Pangkep. Dua sarana diatas sangat dibutuhkan BPD dalam melaksanakan tugas sebagai badan pengawasan Pemerintah Desa.

b. Pola Komunikasi

Pola komunikasi sangat mempengaruhi berjalannya fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan melihat bagaimana hubungan emosional antara Ketua BPD dengan para anggotanya dapat dilihat dengan pola komunikasi yang dibangun selama ini. Melihat fakta yang terjadi dilapangan salah satu faktor penghambat Implementasi fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yaitu pola komunikasi tidak berjalan sebagaimana mestinya, Baik antara Ketua dengan anggotanya maupun antara anggota dengan anggota BPD lainnya.

c. Tidak Memahami Fungsi

Anggota BPD tidak memahami fungsinya sebagai anggota BPD berdasarkan Peraturan yang berlaku. salah satu faktor penghambat Implementasi fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yaitu anggota BPD tidak memahami fungsinya sendiri, fakta yang ditemukan dilapangan bahwa ternyata anggota BPD tidak memahami fungsi sesuai yang ada dalam peraturan perundang – undangan yang berlaku. Dan pahaman mereka bahwa

fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) hanya sekedar mitra kerja dimana apapun keputusan Kepala Desa BPD harus mendukung penuh keputusan tersebut tanpa ada musyawarah ataupun komunikasi sebelumnya antara kepala Desa dengan BPD. Mengenai hal tersebut Ibu Kamariah sebagai Kepala Desa Gentung menanggapi hal tersebut :

“beberapa dari anggota BPD memang kurang memahami beberapa fungsinya, apalagi dilihat dari beberapa anggota yang sudah berusia tua jadi sudah ada yang mulai pikun”

Nasriani, Ibu rumah tangga sebagai warga dusun Bande Desa Gentung yang juga saya sempat wawancarai dikediamannya mengenai pelaksanaan fungsi BPD berpendapat :

“Biasanya ada musyawarah desa di kantor desa, tapi kegiatannya sangat jarang, dan juga biasanya ada warga yang tidak mengetahui kegiatan tersebut. Jadi biasa warga banyak yang tidak pergi”

d. Masyarakat kurang memahami fungsi dari BPD

Mendengarkan aspirasi masyarakat merupakan salah satu fungsi BPD yang sangat penting, apa yang dibutuhkan masyarakat harus tersampaikan kepada Pemerintah Desa, disinilah peran BPD untuk mendengarkan aspirasi masyarakat begitupun masyarakat sangat diharapkan untuk menyampaikan aspirasinya. Menurut Bapak Firdaus selaku ketua BPD :

“Dalam hal ini sangat dibutuhkan partisipasi dan kerjasama masyarakat, masyarakat juga seharusnya perlu memahami fungsi dari BPD agar dapat terjalin sinergi antara masyarakat dan anggota BPD itu sendiri sehingga masyarakat dapat membantu anggota BPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya”.

Pendapat tersebut diperkuat oleh Bapak H. Muh. Nasir selaku Sekretaris BPD Desa Gentung yang di wawancarai di Kantor Desa Gentung mengatakan :

“Memang dapat dilihat kalau partisipasi masyarakat desa yang kurang hal ini bisa menjadi salah satu penyebab kurang terlaksanya fungsi dari BPD, masyarakat biasanya kurang tertarik dengan adanya kegiatan desa seperti musyawarah desa dll, hal ini dapat dilihat dari kurangnya kehadiran masyarakat pada kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan Pemerintah Desa”

Dalam mendengarkan aspirasi masyarakat sangat dibutuhkan peran penting dari anggota BPD sebagai penyalur ke Pemerintah Desa, Namun yang terjadi dilapangan bukan hanya anggota BPD yang kurang memahami fungsi mereka tetapi masyarakat juga ternyata tidak paham sama sekali apa fungsi BPD itu, dapat dilihat dari beberapa hasil wawancara dengan responden diatas bahwa kurangnya ketertarikan masyarakat dalam beberapa kegiatan desa juga menjadi salah satu

penghambat, sehingga dalam pelaksanaan fungsi dalam hal mendengar dan menyalurkan aspirasi masyarakat tidak berjalan sebagaimana yang terdapat dalam undang – undang.

- e. Tidak ada sosialisasi dari pemerintah desa terkait dengan fungsi BPD .

Melihat dari dua faktor penghambat pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yaitu Anggota BPD tidak memahami fungsinya sebagai anggota BPD berdasarkan Peraturan daerah yang berlaku dan Masyarakat kurang memahami fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Maka dibutuhkan adanya sosialisasi fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dari Pemerintah Desa maupun dari anggota BPD itu sendiri, Ini diharapkan agar memahami fungsinya masing-masing baik Pemerintah Desa dan BPD maupun masyarakat itu sendiri, namun yang terjadi dilapangan sosialisasi yang dimaksudkan ini tidak ada. Ini sangat dibutuhkan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya masingmasing sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

Secara garis besar, sistem pengawasan pemerintahan desa terdiri atas pengawasan dari segi institusi (lembaga), pengawasan dari segi substansi, pengawasan dari segi waktu, dan pengawasan dari segi lintas sektoral. BPD memiliki kewenangan dalam menjaring aspirasi sebagai proses awal

perencanaan peraturan desa diantaranya dalam tahap awal proses perencanaan dan penganggaran, yaitu dengan diselenggarakannya Musyawarah Rencana Pembangunan Desa (Musrenbangdes) sebagai bentuk media (kanal) yang dibangun atas dasar demokratisasi. Pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan merupakan salah satu alasan terpenting mengapa BPD perlu dibentuk. Pengawasan oleh BPD terhadap pelaksanaan pemerintahan yang dipimpin Kepala Desa merupakan tugas BPD. Sebenarnya ada beberapa kendala dalam pengawasan, yaitu:

a. Eksternal:

1. Peraturan perundangan yang berubah-ubah karena masih perlu adanya penyempurnaan. Peraturan Bupati Bantul Nomor 50 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Di Desa diperbaharui menjadi Peraturan Bupati Bantul Nomor 103 Tahun 2018 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Di Desa.
2. Tidak adanya pendampingan dari pihak ketiga yang dirasa mampu mewujudkan dan melaksanakan peraturan desa tentang lingkungan di Desa
3. Kurangnya dilakukan bimbingan teknis Badan Permusyawaratan Desa (BPD) oleh Pemerintah Kabupaten

b. Faktor Internal:

1. Tidak ada acuan atau ketentuan-ketentuan yang disepakati bersama dan diberlakukan dalam melakukan pemeriksaan terhadap hasil kerja

penyelenggaraan pemerintahan desa.

2. Belum terbentuknya tim money yang dimaksudkan untuk melakukan monitoring dan evaluasi.
3. Minimnya kesadaran dan rasa tanggung jawab dari setiap anggota untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing.
4. Kemampuan dari beberapa anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam membuat jurnal kegiatan, dokumen dan format pelaporan masih minim, sehingga membutuhkan bantuan dari anggota yang lain.
5. Peran aktif dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengajukan pendapat dan memberikan saran dan pengarahan yang positif belum dilakukan oleh para anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD).
6. Mekanisme pengorganisasian dari Badan Permusyawaratan Desa belum dilakukan dengan baik.
7. Anggota yang kurang mampu mengevaluasi dan menganalisis dari setiap hasil kerja, sehingga adakalanya saran yang diberikan kurang mampu memperbaiki permasalahan.
8. Belum dilakukannya laporan secara rutin mengenai kearsipan, laporan administrasi dan laporan kegiatan. Selain itu dukungan sarana dan prasarana yang kurang memadai.

BAB V

KONTRUKSI KEBIJAKAN PENGAWASAN PEMERINTAH DESA YANG BERBASIS NILAI Keadilan

A. Studi Perbandingan di Berbagai Negara di Bidang Pengawasan

Pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara Nomor 244 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, selanjutnya disebut dengan UU No.23/2014). Dalam undang-undang tersebut terdapat pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.³⁰⁰

Pemerintah daerah atau daerah otonom dalam diberikan hak serta wewenang untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, menurut prakarsa sendiri dengan berdasarkan aspirasi dari masyarakat. Salah satu hak dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten/kota adalah menerbitkan dan menyelenggarakan perizinan. Pemerintah kabupaten/kota menyelenggarakan perizinan dalam rangka bentuk

³⁰⁰ Murhani, Suriansyah, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Laksbang, Yogyakarta: Mediatama, 2008, hlm. 3

kemandirian dalam menjalankan urusan pemerintahan di daerahnya. Perizinan merupakan instrumen pemerintahan untuk melakukan tindakan pemerintahan. Setiap izin yang dikeluarkan oleh pemerintah harus diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan pengertian dari izin, maka izin merupakan bagian dari tindakan pemerintahan, sehingga setiap penerbitan izin harus didasarkan pada legalitas.

Dalam kaitannya untuk menyelenggarakan otonomi daerah izin sebagai salah satu bentuk dari pelayanan publik harus diatur di dalam peraturan daerah. Hal ini berkaitan dengan legitimasi dan keabsahan tindakan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan terhadap masyarakat. Selain memberikan legitimasi kepada pemerintah, peraturan daerah selaku produk hukum memiliki fungsi untuk mengakomodir aspirasi dan kepentingan masyarakat. Sehingga suatu Peraturan daerah tidak boleh semata-mata hanya memuat kepentingan dari penguasa. Dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, terdapat hubungan pengawasan yang berfungsi untuk mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan tugas pemerintahan sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengawasan dilakukan dalam rangka mewujudkan hubungan yang harmonis, transparan serta selaras antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Salah satu bentuk pengawasan tersebut adalah pengawasan terhadap produk hukum daerah yang memuat substansi

penyelenggaraan perizinan. Pengawasan terhadap Peraturan daerah Provinsi maupun Peraturan daerah Kabupaten/Kota merupakan salah satu bentuk upaya pemerintah pusat untuk memastikan bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, khususnya pemerintah daerah sejalan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Substansi yang diatur dalam Peraturan daerah kabupaten/kota tidak boleh bertentangan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah disepakati oleh Pemerintah dan DPR untuk direvisi dan dipecah menjadi tiga undang-undang yang terpisah tetapi tetap terkait yaitu Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dan Undang-Undang Desa. Hal tersebut telah terwujud seluruhnya dengan disahkannya:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Desa (jo. UU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang);
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (jo. UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang);

3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Untuk mengimplementasikan UU Nomor 6 tentang Desa, sebagian telah diterbitkan peraturan pelaksanaannya dalam bentuk peraturan pemerintah dan peraturan menteri, baik Kementerian Dalam Negeri maupun Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi. Peraturan pelaksanaan tersebut sebagian merupakan peraturan yang benar-benar baru seperti terkait tentang Dana Desa, sebagian merupakan peraturan lama yang disesuaikan (revisi). Berikut antara lain peraturan pelaksanaan yang telah diterbitkan setelah UU Desa terbit khususnya yang terkait erat dengan pengelolaan keuangan desa:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN;
3. Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri;
4. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa;

6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa;
8. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penyerahan Urusan Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa;
9. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa;
10. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa;
11. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015;
12. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 241/PMK.07/2014 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Transfer ke Daerah dan Dana Desa;
13. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 250/PMK.07/2014 tentang Pengalokasian Transfer ke Daerah dan Dana Desa;
14. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 263/PMK.05/2014 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Transfer ke Daerah dan Dana Desa.

Sedangkan peraturan pelaksanaan yang diterbitkan sebelum UU Desa, namun belum dilakukan revisi hingga penyusunan juklak bimkon ini diantaranya yaitu:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan;
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2006 tentang Pedoman Administrasi Desa;
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa;
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2007 tentang Pedoman Umum Tata Cara Pelaporan dan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa.

Beberapa draft peraturan yang juga dijadikan rujukan dalam penyusunan juklak bimkon ini yaitu:

1. Draft Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

2. Draft Peraturan Menteri Keuangan tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa.
3. Draft Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pengelolaan Kekayaan Milik Desa.

Juklak Bimkon Pengelolaan Keuangan Desa disusun dengan maksud menyediakan bahan acuan dan referensi bagi Perwakilan BPKP dan pemerintah kabupaten/kota dalam pelaksanaan asistensi kepada pemerintah daerah dan pemerintah desa khususnya mengenai pengelolaan keuangan desa. Sedangkan tujuan penyusunan Juklak Bimkon Pengelolaan Keuangan Desa adalah memberikan panduan bagi Perwakilan BPKP dan pemerintah kabupaten/kota dalam hal pemberian bimbingan teknis terkait kebijakan pengelolaan keuangan desa mulai tahap perencanaan hingga pelaporan dan pertanggungjawaban.

Ruang lingkup Juklak Bimkon Pengelolaan Keuangan Desa meliputi seluruh siklus pengelolaan keuangan desa. Siklus pengelolaan keuangan desa adalah mulai dari tahap perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, hingga pelaporan dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa. Khusus untuk pengelolaan kekayaan milik desa dan pengadaan barang dan jasa desa akan disusun juklaknya secara tersendiri. Ruang lingkup juklak ini tidak mencakup Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa).

Pengguna Juklak Bimkon ini adalah Perwakilan BPKP sebagai pelaksana di daerah untuk peningkatan kualitas akuntabilitas keuangan desa

serta pemerintah daerah yang mempunyai peran dalam memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah desa. Secara khusus, penggunaan juklak bimkon ini sebagai acuan dan referensi untuk:

1. Pemberian dan atau peningkatkan pemahaman mengenai keuangan desa, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan penatausahaan, hingga pelaporan dan pertanggungjawaban bagi aparat Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa;
2. Pemberian bimbingan teknis bagi pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan-kebijakan terkait pengelolaan keuangan desa; Pemberian bimbingan teknis bagi Perangkat Desa dalam menyusun perencanaan keuangan desa;
3. Pemberian bimbingan teknis bagi Perangkat Desa dalam melakukan penatausahaan keuangan desa;
4. Pemberian bimbingan teknis bagi Perangkat Desa dalam menyusun pelaporan keuangan desa;
5. Pemberian bimbingan teknis bagi Badan Permusyawaratan Desa dalam kaitannya dengan proses penyusunan perencanaan dan pelaporan keuangan desa.

Pemberian bimkon kepada pemerintah daerah yang dilakukan oleh Perwakilan BPKP, juga harus mengacu kepada Surat Keputusan (SK) Kepala

BPKP Nomor 1265 Tahun 2010 tentang Prosedur Kegiatan Baku Kegiatan Asistensi Perwakilan BPKP pada Pemerintah Daerah. Dalam SK tersebut antara lain yang perlu diperhatikan adalah mengenai penentuan ruang lingkup kegiatan bimkon, metodologi, penentuan tim dan counter part, perkiraan lamanya kegiatan, serta pelaporan hasil kegiatan. Pemberian bimkon juga dimungkinkan untuk melibatkan pihak kecamatan dan atau pihak pemerintah kabupaten/kota (misalnya Inspektorat dan Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa atau dengan nama lain).

Juklak Bimkon Pengelolaan Keuangan Desa disusun melalui metodologi atau tahapan kegiatan sebagai berikut:

1. Penelaahan dan kajian peraturan perundang-undangan terkait desa khususnya pengelolaan keuangan desa;
2. Koordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri; Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi serta Kementerian Keuangan;
3. Survei desa, untuk mengetahui gambaran pelaksanaan keuangan desa;
4. Pemaparan dan diskusi melalui focus group discussion (FGD) dengan stakeholders (Pemerintah Daerah, Perwakilan BPKP, Pemerintah Desa);
5. Uji coba petunjuk pelaksanaan (piloting).

Juklak Bimkon Pengelolaan Keuangan Desa disusun dalam empat bab, dengan uraian singkat masing-masing bab sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan : Memuat latar belakang penyusunan juklak

bimkon, peraturan perundang-undangan terkait desa khususnya pengelolaan keuangan desa, maksud dan tujuan, ruang lingkup, pengguna dan penggunaan, metodologi dan sistematika.

Bab II Kebijakan Keuangan Desa : Memuat peran dan kebijakan terkait pengelolaan Desa keuangan desa, dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, kecamatan, dan pemerintah desa.

Bab III Pengelolaan Keuangan Desa : Memuat praktik pengelolaan keuangan desa, meliputi struktur organisasi keuangan pemerintah desa, perencanaan dan penganggaran keuangan desa, pelaksanaan APB Desa, penatausahaan keuangan desa, serta pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan desa. Dalam bab ini diuraikan dalam bentuk flowchart proses siklus pengelolaan keuangan desa dan formulir-formulir yang digunakan.

B. Berhubungan Dengan Rekonstruksi Kebijakan Pengawasan Pemerintah Desa Yang Berkeadilan

Sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya ditulis UU Desa), yang ditindaklanjuti dengan terbitnya PP Nomor 43 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, dinyatakan bahwa tugas penataan desa serta pemantauan dan pengawasan pembangunan desa diemban secara bersama-sama oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam konteks keuangan desa, instansi pemerintah pusat dan daerah memiliki tugas dan fungsinya masing-masing sesuai dengan tingkatannya. Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri sesuai perundangan.

1. Desa, Sejarah dan Kedudukannya

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa –Dalam territori 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 itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam sejarah pengaturan Desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah;
- b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- c. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- d. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia;
- e. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;

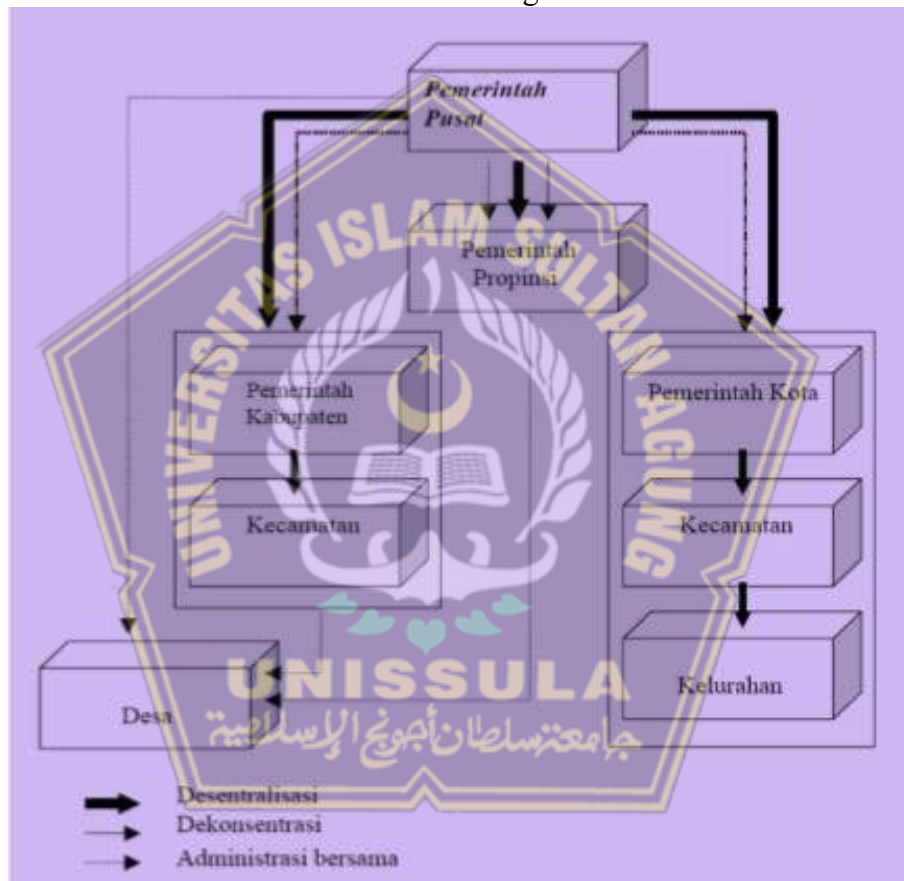
- f. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;
- g. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- h. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- dan
- i. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Desa disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, berupa pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana tertuang 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 dan ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa –Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang.

Dengan konstruksi menggabungkan fungsi self-governing community dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat. Desa dan desa adat memiliki fungsi pemerintahan, keuangan desa, pembangunan desa, serta mendapat fasilitasi dan pembinaan dari pemerintah kabupaten/kota. Dalam posisi seperti ini, Desa dan Desa Adat mendapat perlakuan yang sama dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Kedudukan pemerintahan desa dapat dilihat pada struktur dasar kewenangan pemerintah sebagaimana digambarkan Sudarno Sumarto, 2004 (Smeru) yang masih relevan sebagai berikut:

Gambar 2.1
Struktur Dasar Kewenangan Pemerintah



Diharapkan konsep pemerintahan desa ini dapat menumbuhkan prakarsa dan kreativitas masyarakat serta dapat mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia yang pada gilirannya menghasilkan. Sebagaimana penggambaran tersebut di atas, untuk menjamin

kelancaran pelaksanaan pembangunan desa dan pengelolaan keuangan yang memadai, diperlukan pengaturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah bahkan di tingkat desa.

2. Pemerintah Pusat

Pemerintah Pusat memiliki peran yang sangat strategis dalam penentuan kebijakan terhadap desa. Selain amanat untuk mengalokasikan Dana Desa dalam APBN, terdapat peran strategis lainnya berupa pembinaan dan pengawasan. Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat diatur dalam UU Desa Pasal 113, meliputi:

- a. Memberikan pedoman dan standar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. Memberikan pedoman tentang dukungan pendanaan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada desa;
- c. Memberikan penghargaan, pembimbingan, dan pembinaan kepada lembaga masyarakat desa;
- d. Memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- e. Memberikan pedoman standar jabatan bagi perangkat desa;
- f. Memberikan bimbingan, supervisi, dan konsultasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan;

- g. Memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan Lembaga Kemasyarakatan Desa;
- h. Menetapkan bantuan keuangan langsung kepada desa;
- i. Melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa;
- j. Melakukan penelitian tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa di desa tertentu;
- k. Mendorong percepatan pembangunan perdesaan;
- l. Memfasilitasi dan melakukan penelitian dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai desa; dan
- m. Menyusun dan memfasilitasi petunjuk teknis bagi BUM Desa dan lembaga kerja sama desa.

Pada tingkat pusat, instansi pemerintah yang terkait dengan pengelolaan desa diantaranya yaitu Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri); Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kementerian Desa PDTT). Selain itu juga terdapat Kementerian Keuangan dan kementerian teknis yang mempunyai kegiatan yang didanai dari dana desa. Pemerintah Pusat diamanahkan untuk menetapkan berbagai peraturan pelaksanaan UU Desa, baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri. Peraturan Pemerintah

yang diamanahkan untuk dibuat diantaranya mengenai hal-hal sebagai berikut:

- a. Tata Cara Pemilihan Kepala Desa (UU Nomor 6 Tahun 2014, Pasal 31);
- b. Besaran Penghasilan Tetap Kepala Desa dan Perangkat Desa (UU Nomor 6 Tahun 2014, Pasal 66);
- c. Keuangan Desa (UU Nomor 6 Tahun 2014, Pasal 75);
- d. Tata Cara Pengelolaan Kekayaan Milik Desa (UU Nomor 6 Tahun 2014, Pasal 77).

Secara umum, materi yang tersebut diatas telah diatur dalam PP 43 Tahun 2014 dan PP 60 Tahun 2014.

1. Kementerian Keuangan

Pemerintah Pusat memiliki kewajiban untuk mengalokasikan Dana Desa dalam APBN. Pemerintah Pusat dalam hal ini dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan memiliki kewenangan pengalokasian, penyaluran, penggunaan, serta pemantauan dan evaluasi atas dana yang dialokasikan dalam APBN (Dana Desa). Pengaturan terkait Dana Desa lebih lanjut diatur dalam PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN.

Pemerintah Pusat mengalokasikan Dana Desa secara nasional dalam APBN setiap tahun anggaran yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota. Dana desa ditransfer melalui APBD kabupaten/kota untuk selanjutnya ditransfer ke APB Desa. Penyaluran dana desa

dilakukan dengan cara pemindahbukuan dari RKUN ke RKUD, selanjutnya dari RKUD ke Rekening Kas Desa, dan dilakukan secara bertahap pada tahun berjalan. Beberapa ketentuan yang diamanatkan kepada Kementerian Keuangan dalam bentuk peraturan menteri sebagai tindak lanjut implementasi UU Desa adalah sebagai berikut:

- a. Tata Cara Pengalokasian Dana Desa (PP Nomor 60 Tahun 2014, Pasal 14);
- b. Tata Cara Penyaluran Dana Desa (PP Nomor 60 Tahun 2014, Pasal 18);
- c. Tata Cara Penggunaan Dana Desa (PP Nomor 60 Tahun 2014, Pasal 23);
- d. Tata Cara Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa (PP Nomor 60 Tahun 2014, Pasal 28).

2. Kementerian Dalam Negeri

Kementerian Dalam Negeri, sesuai dengan Perpres Nomor Perpres Nomor 11 Tahun 2015, mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pemerintahan desa. Untuk melaksanakan hal ini dibentuklah Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa yang menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa,

- perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa;
- b. Pelaksanaan kebijakan di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa;
- c. Pelaksanaan pembinaan umum dan koordinasi di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa;
- d. Penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, kelembagaan desa, dan kerja sama desa;
- e. Pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan

pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa;

f. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa;

g. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa; dan

h. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri Dalam Negeri.

Beberapa ketentuan yang diamanatkan kepada Kementerian Dalam Negeri dalam bentuk peraturan menteri sebagai tindak lanjut implementasi UU Desa adalah sebagai berikut:

- a. Penataan Desa (PP Nomor 43 Tahun 2014, Pasal 32);
- b. Penetapan Kewenangan Desa (PP Nomor 43 Tahun 2014, Pasal 39);
- c. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (PP Nomor 43 Tahun 2014, Pasal 53);
- d. Ketentuan Bidang Urusan Sekretariat Desa (PP Nomor 43 Tahun 2014, Pasal 62);
- e. Ketentuan Mengenai Pelaksana Teknis (PP Nomor 43 Tahun 2014, Pasal 64);

- f. Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa (PP Nomor 43 Tahun 2014, Pasal 70);
- g. Badan Permusyawaratan Desa (PP Nomor 43 Tahun 2014, Pasal 79);
- h. Peraturan Desa (PP Nomor 43 Tahun 2014, Pasal 89);
- i. Tata Cara Penyaluran Alokasi Dana Desa (PP Nomor 43 Tahun 2014, Pasal 99);
- j. Pengelolaan Kekayaan Milik Desa (PP Nomor 43 Tahun 2014, Pasal 110).

Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan umum penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

3. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi
Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, sesuai dengan Perpres Nomor Perpres Nomor 12 Tahun 2015, Dalam kaitannya dengan desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan serta pemberdayaan masyarakat desa. Untuk melaksanakan hal ini dibentuklah Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Direktorat Jenderal Pembangunan Kawasan Perdesaan.

Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar,

pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, pembangunan sarana prasarana desa, dan pemberdayaan masyarakat desa sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan di bidang pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, dan pembangunan sarana prasarana desa, serta pemberdayaan masyarakat desa;
- b. Pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, dan pembangunan sarana prasarana desa, serta pemberdayaan masyarakat desa;
- c. Penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, dan pembangunan sarana prasarana desa, serta pemberdayaan masyarakat desa;
- d. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, dan pembangunan sarana prasarana desa, serta pemberdayaan masyarakat desa;

- e. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, dan pembangunan sarana prasarana desa, serta pemberdayaan masyarakat desa;
- f. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa; dan
- g. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri Desa PDTT.

Sedangkan Direktorat Jenderal Pembangunan Kawasan Perdesaan mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan kawasan perdesaan, pembangunan sarana/prasarana kawasan perdesaan, dan pembangunan ekonomi kawasan perdesaan sesuai ketentuan peraturan perundangundangan, dengan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan kawasan perdesaan, pembangunan sarana/prasarana kawasan perdesaan, dan pembangunan ekonomi kawasan perdesaan;
- b. Pelaksanaan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan kawasan perdesaan, pembangunan sarana/prasarana kawasan perdesaan, dan pembangunan ekonomi kawasan perdesaan;
- c. Penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang perencanaan pembangunan kawasan perdesaan, pembangunan

- sarana/prasarana kawasan perdesaan, dan pembangunan ekonomi kawasan perdesaan;
- d. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang perencanaan pembangunan kawasan perdesaan, pembangunan sarana/prasarana kawasan perdesaan, dan pembangunan ekonomi kawasan perdesaan;
 - e. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang perencanaan pembangunan kawasan perdesaan, pembangunan sarana/prasarana kawasan perdesaan, dan pembangunan ekonomi kawasan perdesaan;
 - f. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Pembangunan Kawasan perdesaan; dan
 - g. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri Desa PDTT.

Beberapa ketentuan yang diamanatkan kepada Kementerian Desa PDTT dalam bentuk peraturan menteri sebagai tindak lanjut implementasi UU Desa diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Pengaturan tentang pendirian, pengurusan, pengelolaan serta pembubaran BUM Desa (PP Nomor 43 Tahun 2014, Pasal 142);
- b. Tata kerja sama desa (PP Nomor 43 tahun 2014, Pasal 149);
- c. Prioritas Penggunaan Dana Desa (PP Nomor 60 Tahun 2014, Pasal 21).

Isu yang sempat menjadi polemik adalah mengenai kewenangan antara Kemendagri dan Kementerian Desa PDTT walaupun telah terbit Perpes 11 Tahun 2015 dan Perpres 12 Tahun 2015 tersebut di atas.

Kementerian Dalam Negeri c.q. Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa, secara umum sesuai dengan Perpres Nomor 11 Tahun 2015, mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pemerintahan desa (berkaitan dengan aparat pemerintahan desa) sedangkan Kementerian Desa PDTT mempunyai tugas berkaitan dengan pembangunan desa/kawasan desa serta pemberdayaan masyarakat desa (Lebih berkaitan dengan masyarakat desa). Secara singkat, perbandingan kewenangan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa PDTT diuraikan dalam tabel berikut:

Gambar 2.2
Kewenangan Kementerian

No	Kemendagri	No	Kementrian Desa PDTT
1	Penataan desa	1	Pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar
2	Penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa	2	Pengembangan usaha ekonomi desa
3	Pengelolaan keuangan dan aset desa	3	Pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna
4	Produk hukum desa	4	Pembangunan sarana prasarana desa
5	Pemilihan kepala desa	5	Pemberdayaan masyarakat desa
6	Perangkat desa	6	Perencanaan pembangunan kawasan perdesaan
7	Pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan	7	Pembangunan sarana/prasarana kawasan perdesaan
8	Kelembagaan desa	8	Pembangunan ekonomi kawasan perdesaan
9	Kerja sama pemerintahan		
10	Evaluasi perkembangan desa		

Diharapkan koordinasi yang baik di antara kedua kementerian tersebut dapat berjalan dengan baik sehingga desa sebagai tingkat pelaksana, pada akhirnya tidak mengalami kebingungan karena kebijakan yang berbenturan atau tidak sinkron.

3. Pemerintah Provinsi

Pemerintah Provinsi mempunyai peran pengawasan dan pembinaan terhadap desa sebagaimana diatur dalam UU Desa Pasal 114, meliputi:

1. Melakukan pembinaan terhadap kabupaten/kota dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang mengatur desa;
2. Melakukan pembinaan kabupaten/kota dalam rangka pemberian Alokasi Dana Desa;
3. Melakukan pembinaan peningkatan kapasitas kepala desa dan perangkat desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan;
4. Melakukan pembinaan manajemen pemerintahan desa;
5. Melakukan pembinaan upaya percepatan pembangunan desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis;
6. Melakukan bimbingan teknis bidang tertentu yang tidak mungkin dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
7. Melakukan inventarisasi kewenangan provinsi yang dilaksanakan oleh desa;

8. Melakukan pembinaan dan pengawasan atas penetapan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dalam pembiayaan desa;
9. Melakukan pembinaan terhadap kabupaten/kota dalam rangka penataan wilayah desa;
10. Membantu pemerintah dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai desa; dan
11. Membina dan mengawasi penetapan pengaturan BUM Desa kabupaten/kota dan lembaga kerja sama antar-desa.

Kaitan dengan pengelolaan keuangan desa, Pemerintah provinsi dapat mengalokasikan Bantuan Keuangan kepada desa dalam APBD Provinsi yang merupakan salah satu sumber pendapatan desa yang akan dituangkan dalam APB Desa.

4. Pemerintah Kabupaten/Kota

Pemerintah kabupaten/kota sesuai amanat Undang-Undang memiliki kewajiban untuk membina dan mengawasi pelaksanaan pengelolaan keuangan desa. Pengaturan keuangan desa di tingkat kabupaten/kota diantaranya yaitu pengalokasian, penyaluran, penggunaan, serta pemantauan dan evaluasi atas dana yang dialokasikan dalam APBD. Selain itu juga pemerintah kabupaten/kota diamanahkan untuk menetapkan berbagai peraturan pelaksanaan baik dalam bentuk peraturan daerah maupun peraturan bupati/walikota.

1. Pengalokasian dan penyaluran dana yang ditransfer ke desa yang dialokasikan dalam APBD

Pemerintah kabupaten/kota sesuai mekanisme dalam PP Nomor 60 Tahun 2014, akan menerima Dana Desa yang selanjutnya akan diteruskan ke desa. Penerimaan Dana Desa dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) akan dicatat sebagai Pendapatan Transfer-Pendapatan Transfer Lainnya, sedangkan penyaluran ke desa akan dicatat sebagai Transfer ke desa.

Pemerintah kabupaten/kota mengalokasikan Alokasi Dana Desa (ADD) dalam APBD setiap tahun anggaran, yang besarnya minimal adalah 10% dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam APBD setelah dikurangi dana alokasi khusus. Tata cara pengalokasian ADD diatur dalam peraturan bupati/walikota.

Pemerintah kabupaten/kota juga mengalokasikan bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota kepada desa dalam APBD setiap tahun anggaran, yang besarnya minimal adalah 10% dari realisasi penerimaan hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota. Tata cara pengalokasian bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota kepada desa diatur dalam peraturan bupati/walikota. Selain itu pemerintah kabupaten/kota dapat memberikan bantuan keuangan kepada desa, yang bersumber dari APBD kabupaten/kota.

Bupati/walikota menginformasikan rencana ADD, bagian bagi hasil pajak dan retribusi kabupaten/kota untuk desa, serta bantuan keuangan yang bersumber dari APBD kabupaten/kota dalam jangka waktu 10 hari setelah KUA dan PPAS disepakati kepala daerah bersama DPRD. Bagi pemerintah desa, informasi ini dijadikan salah satu bahan penyusunan rancangan APB Desa.

Penyaluran ADD dan bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota dari kabupaten/kota ke Desa dilakukan secara bertahap, dan diatur dalam peraturan bupati/walikota dengan berpedoman pada peraturan menteri. Penyaluran bantuan keuangan yang bersumber dari APBD kabupaten/kota ke desa dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Penetapan Peraturan Pelaksanaan

Sebagai pelaksanaan dari UU Desa, maka pemerintah kabupaten/kota harus menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah mengenai hal-hal sebagai berikut:

- a. Pembentukan Desa, sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 8;
- b. Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan, dan/atau Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan atau Kelurahan Menjadi Desa, sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 14;

- c. Perangkat Desa, sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 50;
- d. Badan Permusyawaratan Desa, sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 65;
- e. Perencanaan, Pelaksanaan Pembangunan Kawasan Perdesaan, sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 84;
- f. Penataan Desa Adat, sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 98 dan 101.

Selain itu juga, Pemerintah Kabupaten/Kota harus menyusun Peraturan Bupati/Walikota mengenai hal-hal sebagai berikut:

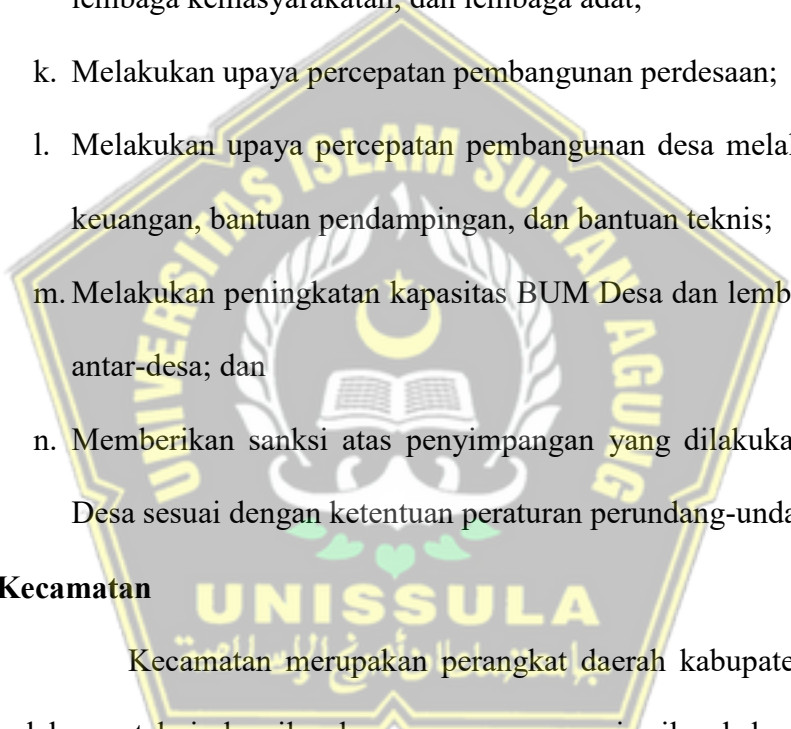
- a. Batas Wilayah Desa yang Dinyatakan Dalam Bentuk Peta Desa, sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 62014, Pasal 8 dan Pasal 17;
- b. Besaran Penghasilan Tetap, Tunjangan serta Penerimaan Lain Yang Sah Kepala Desa dan Perangkat Desa, sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 81 dan Pasal 82;
- c. Daftar Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa, sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 37;
- d. Tata Cara Pembagian dan Penetapan Besaran Dana Desa Setiap Desa, sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 60 Tahun 2014 Pasal 12;

- e. Tata Cara Pengalokasian Alokasi Dana Desa, sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 96;
- f. Tata Cara Pengalokasian Bagian dari Hasil Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota Kepada Desa, sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 97;
- g. Pengadaan Barang dan/atau Jasa di Desa, sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 105; Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 Pasal 32 dan Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 Pasal 69;
- h. Pedoman Teknis Kegiatan Yang Didanai Dari Dana Desa, sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 60 Tahun 2014 Pasal 22;
- i. Pengenaan Sanksi Administratif Atas SILPA Dana Desa yang Tidak Wajar, sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 60 Tahun 2014 Pasal 27;
- j. Pendelegasian Evaluasi Rancangan Peraturan Desa Tentang APB Desa Kepada Camat, sebagaimana diamanatkan dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 Pasal 23;
- k. Pengaturan Besaran Jumlah Uang Dalam Kas Desa, sebagaimana diamanatkan dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 Pasal 25;
- l. Pengelolaan Keuangan Desa, sebagaimana diamanatkan dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 Pasal 43;

- m. Pembekalan Pelaksana Kegiatan, sebagaimana diamanatkan dalam Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 Pasal 61; dan
- n. Petunjuk Teknis Penyusunan RPJM Desa Dan RKP Desa serta Petunjuk Teknis Pelaksanaan Kegiatan Pembangunan Desa sebagaimana diamanatkan dalam Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 Pasal 89.

Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 115 UU Desa meliputi:

- a. Memberikan pedoman pelaksanaan penugasan urusan kabupaten/kota yang dilaksanakan oleh desa;
- b. Memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa;
- c. Memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif.
- d. Melakukan fasilitasi penyelenggaraan pemerintahan desa;
- e. Melakukan evaluasi dan pengawasan peraturan desa;
- f. Menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk desa;
- g. Mengawasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa;
- h. Melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa;

- 
- i. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat;
 - j. Memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat;
 - k. Melakukan upaya percepatan pembangunan perdesaan;
 - l. Melakukan upaya percepatan pembangunan desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis;
 - m. Melakukan peningkatan kapasitas BUM Desa dan lembaga kerja sama antar-desa; dan
 - n. Memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Kecamatan

Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh Camat. Sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 101 dan Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 Pasal 23, bupati/walikota dapat mendelegasikan pelaksanaan evaluasi rancangan peraturan desa tentang APB Desa kepada camat atau sebutan lain. Selain itu juga, camat mempunyai peran dalam hal penyampaian Laporan Realisasi

APB Desa dan Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa kepada bupati/walikota.

Camat sebagaimana diatur dalam pasal 154 PP Nomor 43 Tahun 2014 melakukan tugas pembinaan dan pengawasan desa, melalui:

1. Fasilitasi penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa;
2. Fasilitasi administrasi tata pemerintahan desa;
3. Fasilitasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa;
4. Fasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
5. Fasilitasi pelaksanaan tugas kepala desa dan perangkat desa;
6. Fasilitasi pelaksanaan pemilihan kepala desa;
7. Fasilitasi pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa;
8. Rekomendasi pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa;
9. Fasilitasi sinkronisasi perencanaan pembangunan daerah dengan pembangunan desa;
10. Fasilitasi penetapan lokasi pembangunan kawasan perdesaan;
11. Fasilitasi penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
12. Fasilitasi pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewajiban lembaga kemasyarakatan;
13. Fasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
14. Fasilitasi kerja sama antar-desa dan kerja sama desa dengan pihak ketiga;

15. Fasilitasi penataan, pemanfaatan, dan pendayagunaan ruang desa serta penetapan dan penegasan batas desa;
16. Fasilitasi penyusunan program dan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat Desa;
17. Koordinasi pendampingan desa di wilayahnya; dan
18. Koordinasi pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaan di wilayahnya.

6. Pemerintah Desa

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, 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. Penyebutan „desa“ disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat. Sebutan lain untuk desa misalnya „huta/nagori“ di Sumatera Utara, „gampong“ di Aceh, „nagari“ di Minangkabau, „marga“ di Sumatera bagian selatan, „tiuh“ atau „pekon“ di Lampung, „desa pakraman/desa adat“ di Bali, „Lembang“ di Toraja, „banua“ dan „wanua“ di Kalimantan, dan „negeri“ di Maluku.

Sedangkan pengertian Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem

pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa berkedudukan di wilayah kabupaten/kota.

Perbandingan antara Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa disajikan dalam tabel sebagai berikut:

Gambar 2.3

Perbandingan antara Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa

No	Uraian	Pemerintah Daerah	Pemerintah Desa
1	Pemilihan Langsung	PILKADA	PILKADES
2	Masa Jabatan	5 Tahun	6 Tahun
3	Eksekutif	Bupati/Walikota	Kepala Desa
4	Legislatif	DPRD	BPD
5	Perencanaan	RPJM, RKPD	RPJM Desa RKP Desa
6	Sumber Pendanaan	Pendapatan Asli Daerah Transfer (DAU, DAK, Bagi Hasil) Lain-Lain Pendapatan	Pendapatan Asli Desa Transfer (Dana Desa, ADD dll) Lain-Lain Pendapatan
7	Anggaran	APBD	APBD Desa
8	Kekayaan yg Dipisahkan	BUMD	BUM Desa
9	Laporan-laporan - Semesteran - Tahunan - Akhir	Lap. Prognosis APBD LKPJ, Info. Masy AMJ	Laporan Pelaksanaan APB Desa LKPJ, Info Masy Desa LPPD AMJ Desa
10	Laporan Kekayaan	Neraca	Laporan Kekayaan Milik Desa

Kewenangan desa meliputi kewenangan di Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Pelaksanaan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Kewenangan desa meliputi:

- Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- Kewenangan lokal berskala Desa;
- Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

-Hak Asal Usul adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa desa atau prakarsa masyarakat desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa.

-Kewenangan Lokal Berskala Desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakarsa masyarakat desa, antara lain tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi,

sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan desa, embung desa, dan jalan desa.

Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan kewenangan desa diatur menteri, yang akan ditindak lanjuti oleh bupati/walikota yang akan menetapkan daftar kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa.

1) Kepala Desa dan Perangkat Desa

Desa dipimpin oleh seorang kepala desa. Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Dalam melaksanakan tugasnya, kepala desa dibantu oleh perangkat desa.

Perangkat Desa terdiri atas:

- a. Sekretariat Desa;
 - b. Pelaksana kewilayahan; dan
 - c. Pelaksana teknis.
- a. Sekretariat Desa

Sekretariat Desa dipimpin oleh Sekretaris Desa dibantu oleh unsur staf sekretariat yang bertugas membantu kepala desa dalam bidang administrasi pemerintahan. Sekretaris Desa dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Kepala Urusan. Kepala Urusan mempunyai tugas untuk membantu Sekretaris Desa dalam bidang urusan yang menjadi tanggung jawabnya. Sesuai pasal 62 PP Nomor 43 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Sekretaris Desa dibantu paling banyak terdiri

dari 3 (tiga) bidang urusan. Secara umum, Kepala Urusan Keuangan merangkap sebagai Bendahara Desa sedangkan Kepala Urusan Umum merangkap sebagai pengurus Kekayaan Milik Desa.

b. Pelaksana Wilayah

Pelaksana Kewilayahan merupakan unsur pembantu kepala desa sebagai satuan tugas kewilayahan. Jumlah pelaksana kewilayahan ditentukan secara proporsional antara pelaksana kewilayahan yang dibutuhkan dan kemampuan keuangan desa.

c. Pelaksana Teknis

Pelaksana teknis merupakan unsur pembantu kepala desa sebagai pelaksana tugas operasional. Pelaksana teknis sesuai PP Nomor 43 Tahun 2014 pasal 64 paling banyak terdiri atas 3 (tiga) seksi.

Pemerintah desa menggunakan dana APB Desa untuk membiayai pelaksanaan kewenangan desa dalam bentuk berbagai kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Selain itu pemerintah desa wajib menyelenggarakan pengelolaan keuangan dengan tertib dan sesuai dengan ketentuan. Oleh karenanya pemerintah desa perlu menyusun berbagai peraturan, baik dalam bentuk peraturan desa terkait pengalokasian, penggunaan, serta pemantauan dan evaluasi atas dana yang dialokasikan dalam APB Desa sebagai berikut:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 73;

- b. RPJM Desa, sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 79;
- c. RKP Desa, sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 79; PP Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 58 dan Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 Pasal 29;
- d. Pendirian BUM Desa, sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014, Pasal 88; PP Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 132;
- e. Daftar Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa, sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 37;
- f. Pengelolaan Kekayaan Milik Desa, sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 110;
- g. Perencanaan, Pemanfaatan, dan Pendayagunaan Aset Desa dan Tata Ruang Dalam Pembangunan Kawasan Perdesaan, sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 125;
- h. Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa, sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 150;
- i. Pembentukan Lembaga Adat Desa, sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 152;
- j. Pembentukan Dana Cadangan, sebagaimana diamanatkan dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 Pasal 19; dan

- k. Pelestarian dan Pemanfaatan Hasil Kegiatan Pembangunan Desa, sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 83.

2) Penghasilan Tetap

Penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa dianggarkan dalam APB Desa yang bersumber dari Alokasi Dana Desa (ADD). Pengalokasian ADD untuk penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa menggunakan penghitungan sebagaimana diatur dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 pasal 81 sebagai berikut:

- a. ADD yang berjumlah kurang dari Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) digunakan maksimal 60% (enam puluh perseratus);
- b. ADD yang berjumlah Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) sampai dengan Rp700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah) digunakan maksimal 50% (lima puluh perseratus);
- c. ADD yang berjumlah lebih dari Rp700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah) sampai dengan Rp900.000.000,00 (sembilan ratus juta rupiah) digunakan maksimal 40% (empat puluh perseratus); dan
- d. ADD yang berjumlah lebih dari Rp900.000.000,00 (sembilan ratus juta rupiah) digunakan maksimal 30% (tiga puluh perseratus).

Bupati/walikota menetapkan besaran penghasilan tetap:

- a. Kepala Desa;

- b. Sekretaris Desa paling sedikit 70% dari penghasilan tetap Kepala Desa per bulan;
- c. Perangkat Desa selain Sekretaris Desa paling sedikit 50%.

Jaminan kesehatan yang diberikan kepada Kepala Desa diintegrasikan dengan jaminan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3) Badan Permusyawaratan Desa

Mengingat kedudukan, kewenangan dan keuangan desa yang semakin kuat, penyelenggaraan pemerintahan desa diharapkan lebih akuntabel yang didukung dengan sistem pengawasan dan keseimbangan antara pemerintah desa dan lembaga desa. Lembaga desa, khususnya Badan Permusyawaratan Desa yang dalam kedudukannya mempunyai fungsi penting dalam menyiapkan kebijakan pemerintahan desa bersama kepala desa.

BPD harus mempunyai visi dan misi yang sama dengan Kepala Desa sehingga BPD tidak dapat menjatuhkan kepala desa yang dipilih secara demokratis oleh masyarakat desa. Badan Permusyawaratan Desa merupakan badan permusyawaratan di tingkat desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Dalam upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, pemerintah desa dan/atau Badan

Permasyarakatan Desa memfasilitasi penyelenggaraan Musyawarah Desa. Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah forum musyawarah antara Badan Permasyarakatan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permasyarakatan Desa untuk memusyawarahkan dan menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Hasil Musyawarah Desa dalam bentuk kesepakatan yang dituangkan dalam keputusan hasil musyawarah dijadikan dasar oleh Badan Permasyarakatan Desa dan Pemerintah Desa dalam menetapkan kebijakan Pemerintahan Desa.

Badan Permasyarakatan Desa mempunyai fungsi:

- a. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Anggota Badan Permasyarakatan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis yang masa keanggotaannya selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji. Anggota Badan Permasyarakatan Desa dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Permasyarakatan Desa diatur

dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

4) Kelembagaan Masyarakat Desa

Di dalam UU Desa diatur mengenai kelembagaan desa. Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) antara lain Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna, Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu), dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD).

Lembaga Kemasyarakatan Desa merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa dan berfungsi sebagai wadah partisipasi masyarakat desa serta menciptakan akses agar masyarakat lebih berperan aktif dalam kegiatan pembangunan yang dibentuk atas prakarsa pemerintah desa dan masyarakat. Pembentukannya LKD diatur dalam Peraturan Desa, dengan rincian tugas:

- a. Melakukan pemberdayaan masyarakat desa;
- b. Ikut serta dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan; dan
- c. Meningkatkan pelayanan masyarakat desa.

Sedangkan fungsi yang dimiliki oleh LKD sebagai berikut:

- a. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat;
- b. Menanamkan dan memupuk rasa persatuan dan kesatuan masyarakat;
- c. Meningkatkan kualitas dan mempercepat pelayanan Pemerintah Desa kepada masyarakat desa;

- d. Menyusun rencana, melaksanakan, mengendalikan, melestarikan, dan mengembangkan hasil pembangunan secara partisipatif;
- e. Menumbuhkan, mengembangkan, dan menggerakkan prakarsa, partisipasi, swadaya, serta gotong royong masyarakat;
- f. Meningkatkan kesejahteraan keluarga; dan
- g. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

5) Desa Adat

Desa mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan Desa Adat mempunyai karakteristik yang berbeda dari desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat desa. Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal.

Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa berdasarkan hak asal usul.

Ketentuan mengenai fungsi dan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berlaku secara mutatis mutandis terhadap fungsi dan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan desa adat, pelaksanaan pembangunan desa adat, pembinaan kemasyarakatan desa adat, dan pemberdayaan masyarakat desa adat.

C. Pengelolaan Keuangan Desa

Pengertian Keuangan Desa menurut UU Desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa. Hak dan kewajiban tersebut menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan yang perlu diatur dalam pengelolaan keuangan desa yang baik. Siklus pengelolaan keuangan desa meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban, dengan periodisasi 1 (satu) tahun anggaran, terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Gambaran rincian proses Siklus Pengelolaan Keuangan Desa adalah sebagai berikut:

Gambar 3.1

Siklus Pengelolaan Keuangan Desa



Setiap tahapan proses pengelolaan keuangan desa tersebut memiliki aturan-aturan yang harus dipahami dan dilaksanakan sesuai dengan batasan waktu yang telah ditentukan. Untuk memahami pengelolaan keuangan desa secara utuh, berikut disajikan gambaran umum pengelolaan keuangan desa dikaitkan dengan pemerintah pusat/provinsi/kabupaten/kota, subjek pelaksanaannya di desa, struktur APB Desa, laporan dan lingkungan strategis berupa ketentuan yang mengaturnya.

Gambar 3.2
Gambaran Umum Pengelolaan Keuangan Desa



Sumber: Bahan Paparan Deputy Bidwas Penyelenggaraan Keuangan Daerah – BPKP
“Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Desa” saat acara Rapat Kerja APPSI, Ambon 27
Februari 2015.

Gambaran umum ini merupakan gambaran pengelolaan keuangan desa yang akan diuraikan lebih lanjut. Kegiatan Pengelolaan Keuangan Desa dapat dilaksanakan dengan baik tentunya harus didukung diantaranya oleh sumber daya manusia yang kompeten dan berkualitas serta sistem dan prosedur keuangan yang memadai. Oleh karenanya, pemerintah desa harus memiliki struktur organisasi pengelolaan keuangan, uraian tugas, bagan alir, dan kriteria yang menjadi acuan dalam kegiatan pengelolaan keuangan desa.

1) Asas Pengelolaan Keuangan Desa

Keuangan Desa dikelola berdasarkan praktik-praktik pemerintahan yang baik. Asas-asas Pengelolaan Keuangan Desa sebagaimana tertuang dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 yaitu transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran, dengan uraian sebagai berikut:

1. Transparan yaitu prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapat akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan desa. Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Akuntabel yaitu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Asas akuntabel yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
3. Partisipatif yaitu penyelenggaraan pemerintahan desa yang mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa;

4. Tertib dan disiplin anggaran yaitu pengelolaan keuangan desa harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya.

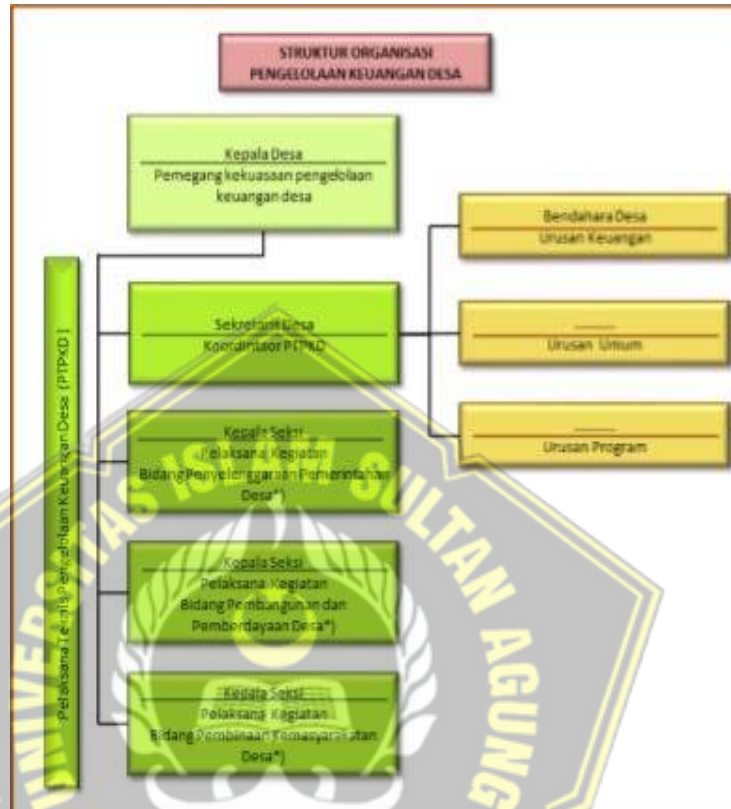
Beberapa disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam Pengelolaan Keuangan Desa yaitu:

- Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja;
- Pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APB Desa/Perubahan APB Desa;
- Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APB Desa dan dilakukan melalui Rekening Kas Desa.

2) Struktur Organisasi Keuangan Pemerintah Desa

Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa dipegang oleh Kepala Desa. Namun demikian dalam pelaksanaannya, kekuasaan tersebut sebagian dikuasakan kepada perangkat desa sehingga pelaksanaan pengelolaan keuangan dilaksanakan secara bersama-sama oleh Kepala Desa dan Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD). Ilustrasi Struktur Organisasi Pengelolaan Keuangan pada pemerintah desa dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 3.3
Ilustrasi Struktur Organisasi Pengelolaan Keuangan Desa



Sumber: diolah dari PP 43/2014 Pasal 62 dan 64 serta Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 pasal 13, Penamaan Seksi bersifat tidak mengikat, disesuaikan dengan ketentuan SOTK Desa yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Kepala Daerah.

Dalam siklus pengelolaan keuangan desa, tanggung jawab dan tugas dari Kepala Desa dan Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa. PTPKD terdiri dari Sekretaris Desa, Kepala Seksi dan Bendahara Desa.

1. Kepala Desa

Kepala Desa adalah Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan milik desa yang dipisahkan. Dalam hal ini, Kepala Desa memiliki kewenangan:

- a. Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APB Desa;
- b. Menetapkan Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD);
- c. Menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa;
- d. Menyetujui pengeluaran atas kegiatan yang ditetapkan dalam APB Desa;
- e. Melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APB Desa.

Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung tanggal pelantikan dan dapat menjabat paling lama 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Dalam melaksanakan kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa, Kepala Desa menguasakan sebagian kekuasaannya kepada perangkat desa.

2. Sekretaris Desa

Sekretaris Desa selaku Koordinator PTPKD membantu Kepala Desa dalam melaksanakan Pengelolaan Keuangan Desa, dengan tugas:

- a. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APB Desa;
- b. Menyusun rancangan peraturan desa mengenai APB Desa, perubahan APB Desa dan pertanggungjawaban pelaksanaan APB Desa;
- c. Melakukan pengendalian terhadap pelaksanaan kegiatan yang telah ditetapkan dalam APB Desa;
- d. Menyusun pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan APB Desa;

- e. Melakukan verifikasi terhadap Rencana Anggaran Belanja (RAB), buktibukti penerimaan dan pengeluaran APB Desa (SPP).

Sekretaris Desa mendapatkan pelimpahan kewenangan dari Kepala Desa dalam melaksanakan Pengelolaan Keuangan Desa, dan bertanggungjawab kepada Kepala Desa.

3. Kepala Seksi

Kepala Seksi merupakan salah satu unsur dari PTPKD yang bertindak sebagai pelaksana kegiatan sesuai dengan bidangnya. Sesuai pasal 64 PP Nomor 43 Tahun 2014 dinyatakan bahwa desa paling banyak terdiri dari 3 (tiga) seksi. Kepala Seksi mempunyai tugas:

- a. Menyusun RAB kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya;
- b. Melaksanakan kegiatan dan/atau bersama Lembaga Kemasyarakatan Desa yang telah ditetapkan di dalam APB Desa;
- c. Melakukan tindakan pengeluaran yang menyebabkan atas beban anggaran belanja kegiatan;
- d. Mengendalikan pelaksanaan dengan melakukan pencatatan dalam Buku Pembantu Kas Kegiatan;
- e. Melaporkan perkembangan pelaksanaan kegiatan kepada Kepala Desa;
- f. Mengajukan SPP dan melengkapinya dengan bukti-bukti pendukung atas beban pengeluaran pelaksanaan kegiatan.

4. Bendahara Desa

Bendahara Desa merupakan salah satu unsur dari PTPKD yang dijabat oleh kepala/staf urusan keuangan dan memiliki tugas untuk membantu Sekretaris Desa. Bendahara Desa mengelola keuangan desa yang meliputi penerimaan pendapatan desa dan pengeluaran/pembiayaan dalam rangka pelaksanaan APB Desa. Penatausahaan dilakukan dengan menggunakan Buku Kas Umum, Buku Kas Pembantu Pajak, dan Buku Bank. Penatausahaan yang dilakukan antara lain meliputi yaitu:

- a. Menerima, menyimpan, menyetorkan/membayar;
- b. Memungut dan menyetorkan PPh dan pajak lainnya;
- c. Melakukan pencatatan setiap penerimaan dan pengeluaran serta melakukan tutup buku setiap akhir bulan secara tertib;
- d. Mempertanggungjawabkan uang melalui laporan pertanggungjawaban

Pemerintah Desa menyusun perencanaan pembangunan desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan kabupaten/kota. Perencanaan Pembangunan Desa meliputi RPJM Desa dan RKP Desa yang disusun secara berjangka dan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) untuk jangka waktu 6 (enam) tahun sedangkan Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. RKP Desa merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa. Perencanaan pembangunan desa disusun berdasarkan hasil kesepakatan dalam musyawarah desa yang

pelaksanaannya paling lambat pada bulan Juni tahun anggaran berjalan.

a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa)

Dalam menyusun RPJM Desa, pemerintah desa wajib menyelenggarakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) secara partisipatif. Musrenbangdes diikuti oleh pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa dan unsur masyarakat desa, yang terdiri atas tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat dan/atau tokoh pendidikan. RPJM Desa ditetapkan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan kepala desa.

b. Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa)

RKP Desa disusun oleh Pemerintah Desa sesuai dengan informasi dari pemerintah daerah kabupaten/kota berkaitan dengan pagu indikatif desa dan rencana kegiatan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. RKP Desa mulai disusun oleh Pemerintah Desa pada bulan Juli tahun berjalan dan sudah harus ditetapkan paling lambat pada bulan September tahun anggaran berjalan.

Rancangan RKP Desa paling sedikit berisi uraian sebagai berikut:

- 1) Evaluasi pelaksanaan RKP Desa tahun sebelumnya;
- 2) Prioritas program, kegiatan, dan anggaran desa yang dikelola oleh desa;
- 3) Prioritas program, kegiatan, dan anggaran desa yang dikelola melalui kerja sama antar-desi dan pihak ketiga;

- 4) Rencana program, kegiatan, dan anggaran desa yang dikelola oleh desa sebagai kewenangan penugasan dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota;
- 5) Pelaksana kegiatan desa, yang terdiri atas unsur perangkat desa dan/atau unsur masyarakat desa.

Rancangan RKP Desa dilampiri Rencana Kegiatan dan Rencana Anggaran Biaya (RAB), yang telah diverifikasi oleh tim verifikasi. Selanjutnya, Kepala Desa menyelenggarakan Musrenbangdes yang diadakan untuk membahas dan menyepakati rancangan RKP Desa. Rancangan RKP Desa memuat rencana penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Rancangan RKP Desa berisi prioritas program dan kegiatan yang didanai:

- Pagu indikatif desa.
- Pendapatan Asli Desa.
- Swadaya masyarakat desa.
- Bantuan keuangan dari pihak ketiga.
- Bantuan keuangan dari pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

RKP Desa menjadi dasar dalam penyusunan rancangan APB Desa (RAPB Desa). Teknis penyusunan RPJM Desa dan RKP Desa agar tercipta keselarasan telah diatur tata caranya dalam Permendagri Nomor

114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa, sedangkan untuk prioritas penggunaan Dana Desa khususnya tahun 2015 telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Desa, PDT dan Transmigrasi Nomor 5 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015. Rancangan peraturan Desa tentang RKP Desa dibahas dan disepakati bersama oleh Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa tentang RKP Desa.

1. Proses Penganggaran (APB Desa)

Setelah RKP Desa ditetapkan maka dilanjutkan proses penyusunan APB Desa. Rencana Kegiatan dan Rencana Anggaran Biaya yang telah ditetapkan dalam RKP Desa dijadikan pedoman dalam proses penganggarnya. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) merupakan rencana anggaran keuangan tahunan pemerintah desa yang ditetapkan untuk menyelenggarakan program dan kegiatan yang menjadi kewenangan desa. Proses Penyusunan APB Desa dimulai dengan urutan sebagai berikut:

- a. Pelaksana Kegiatan menyampaikan usulan anggaran kegiatan kepada Sekretaris Desa berdasarkan RKP Desa yang telah ditetapkan;
- b. Sekretaris Desa menyusun rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa (RAPB Desa) dan menyampaikan kepada Kepala Desa;
- c. Kepala Desa selanjutnya menyampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa untuk dibahas dan disepakati bersama. Rancangan Peraturan Desa

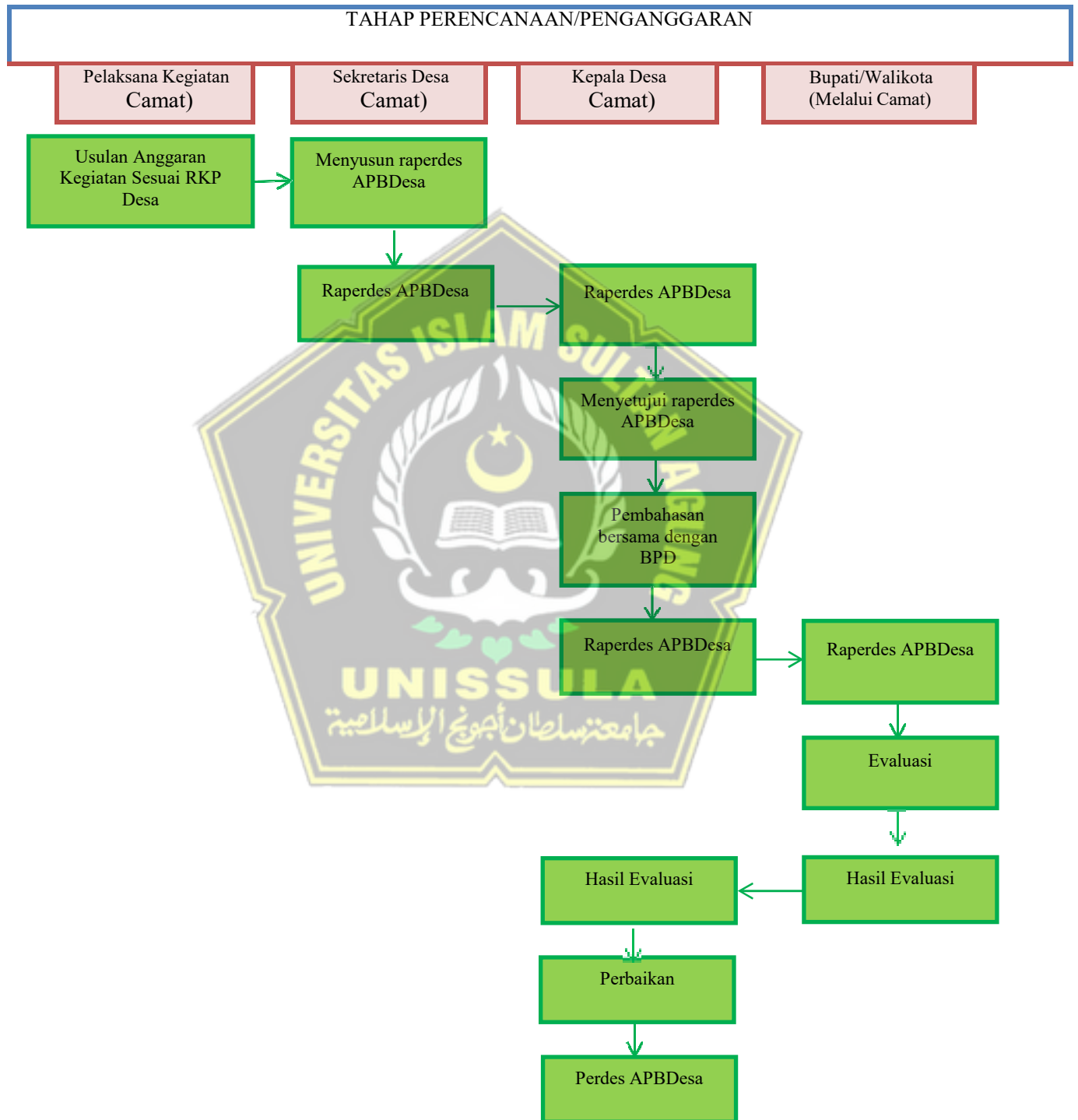
tentang APB Desa disepakati bersama paling lambat bulan Oktober tahun berjalan antara Kepala Desa dan BPD;

- d. Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa yang telah disepakati bersama sebagaimana selanjutnya disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui camat atau sebutan lain paling lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati untuk dievaluasi;
- e. Bupati/Walikota menetapkan hasil evaluasi Rancangan APB Desa paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak diterimanya Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa. Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu maka Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya. Dalam hal Bupati/Walikota menyatakan hasil evaluasi Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi Kepala Desa melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Kepala Desa dan Kepala Desa tetap menetapkan Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa menjadi Peraturan Desa, Bupati/Walikota membatalkan Peraturan Desa dengan Keputusan Bupati/Walikota yang sekaligus menyatakan berlakunya pagu APB Desa tahun anggaran sebelumnya;
- f. Peraturan Desa tentang APB Desa ditetapkan paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran berjalan.

Flowchart dan jadwal waktu penyusunan APB Desa dapat dilihat dalam gambar berikut:

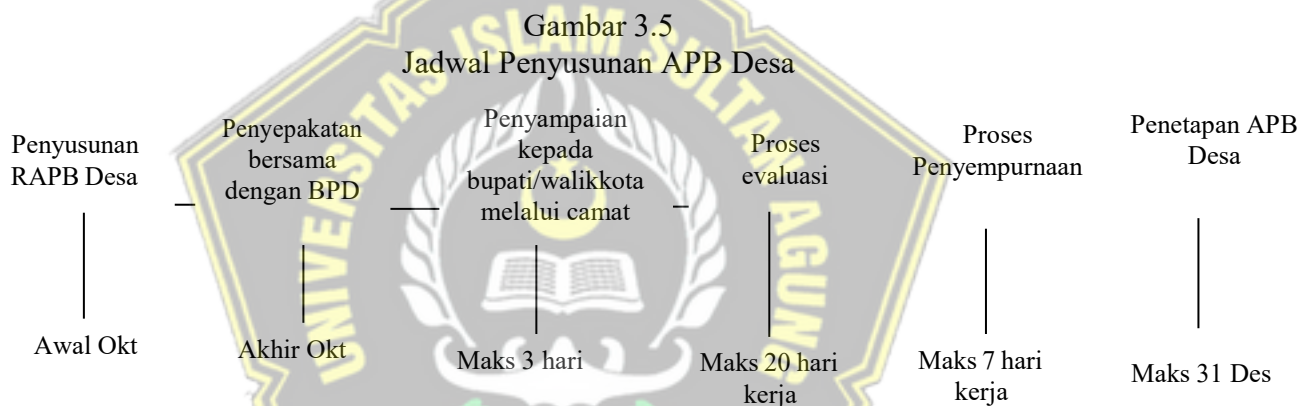


Gambar 3.4
Flowchart Penyusunan APB Desa



Bupati/walikota dalam melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa dapat mendelegasikan kepada camat. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendelegasian evaluasi Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa kepada Camat diatur dalam Peraturan Bupati/Walikota.

Penyusunan APB Desa sebagaimana telah diuraikan diatas memiliki batasan waktu yang diatur dalam peraturan perundangan. Jadwal waktu penyusunan APB Desa digambarkan sebagai berikut:



2. Struktur APB Desa

APB Desa merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan desa yang disetujui oleh Badan Permusyawaratan Desa. APB Desa terdiri atas Pendapatan Desa, Belanja Desa, dan Pembiayaan Desa. Berikut disajikan format APB Desa sesuai Permendagri 113 Tahun 2014:

Gambar 3.6
Format APB Desa

ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA PEMERINTAH
DESA..... TAHUN ANGGARAN.....

Kode Rek.				URAIAN	ANGGARAN (Rp)	Keterangan/ Sumber Desa
1				2	3	4
				PENDAPATAN		
				Pendapatan Asli Desa		
				Hasil Usaha		
				Swadaya, Partisipasi dan Gotong Royong		
				Lain-lain Pendapatan Asli Desa yang sah		
				Pendapatan Transfer		
				Dana Desa		
				Bagian dari Hasil Pajak & Retribusi Daerah		
				Kabupaten/Kota		
				Alokasi Dana Desa		
				Bantuan Keuangan Kabupaten/Kota		
				Bantuan Keuangan Provinsi		
				Pendapatan Lain-lain		
				Hibah dan Sumbangan dari Pihak Ketiga yang Tidak Mengikat		
				Lain-lain Pendapatan Desa yang Sah		
				JUMLAH PENDAPATAN		
				BELANJA		
				Bidang Penyelenggaraan Pemerintah Desa		
				Penghasilan tetap dan Tunjangan		
				Belanja Pegawai:		
				Penghasilan Tetap Kepala Desa & Perangkat Desa		
				Tunjangan Kepala Desa dan Perangkat Desa		
				Tunjangan BPD		
				Operasional Perkantoran		
				Belanja Barang dan Jasa		
				- Alat Tulis Kantor		

Kode Rek.				URAIAN	ANGGARAN (Rp)	Keterangan/ Sumber Dana
				- Benda Pos		
				- Pakaian Dinas dan Atribut		
				- Pakaian Dinas		
				- Alat dan Bahan Kebersihan		
				- Perjalanan Dinas		
				- Pemeliharaan		
				- Air, Listrik, dan Telepon		
				- Honor		
				- Dst		
				Belanja Modal		
				- Komputer		
				- Meja dan Kursi		
				- Mesin TIK		
				- Dst		
				Operasional BPD		
				Belanja Barang dan Jasa		
				- ATK		
				- Pengadaan		
				- Konsumsi Rapat		
				- Dst		
				Operasional RT/RW		
				Belanja Barang dan Jasa		
				- ATK		
				- Penggandaan		
				- Konsumsi Rapat		
				- Dst.....		
				Bidang Pelaksanaan Pembangunan Desa		
				Perbaikan Saluran Irigasi		

Kode Rek.				URAIAN	ANGGARAN (Rp)	Keterangan/ Sumber Desa
				Belanja Barang dan Jasa		
				- Upah Kerja		
				- Honor		
				- Dst		
				Belanja Modal		
				- Semen		
				- Material		
				- Dst.....		
				Pengaspalan Jalan Desa		
				Belanja Barang dan Jasa:		
				- Upah Kerja		
				- Honor		
				- Dst		
				Belanja Modal:		
				- Aspal		
				- Pasir		
				- Dst		
				Kegiatan		
				Bidang Pembinaan Kemasyarakatan		
				Kegiatan Pembinaan Ketentraman dan Ketertiban		
				Belanja Barang dan Jasa:		
				- Honor Pelatih		
				- Konsumsi		
				- Bahan Pelatihan		
				- Dst.....		
				Kegiatan		
				Bidang Pemberdayaan Masyarakat		
				Kegiatan Pelatihan Kepala Desa dan Perangkat Desa		
				Belanja barang dan Jasa:		
				- Honor Pelatih		
				- Konsumsi		

Kode Rek.				URAIAN	ANGGARAN (Rp)	Keterangan/ Sumber Desa
				- Bahan Pelatihan		
				- Dst		
				Kegiatan		
				Bidang Tak Terduga		
				Kegiatan Kejadian Luar Biasa		
				Belanja Barang dan Jasa:		
				- Honor tim		
				- Konsumsi		
				- Obat-obatan		
				- Dst.....		
				Kegiatan		
				JUMLAH BELANJA		
				SURPLUS/DEFISIT		
				PEMBIAYAAN		
				Penerimaan Pembiayaan		
				SILPA		
				Pencairan Dana Cadangan		
				Hasil Penjualan Kekayaan Desa yang dipisahkan		
				JUMLAH (Rp)		
				Pengeluaran Pembiayaan		
				Pembentukan Dana Cadangan		
				Penyertaan Modal Desa		
				JUMLAH (Rp)		

Format APB Desa sebagaimana tercantum dalam Lampiran Permendagri 113 Tahun 2014 ini bersifat tidak mengikat khususnya pada Kode Rekening Objek Belanja yang bertanda _-_- seperti pasir, semen dsb (Level 4). Pemerintah Kabupaten/Kota dapat mengatur lebih lanjut dengan merinci kode

rekening belanja hingga Objek Belanja (level 4) sebagai alat pengendalian dan pengklasifikasian. Lebih Lanjut tentang kode rekening khususnya belanja dibahas pada uraian tersendiri.

4. Pendapatan Desa

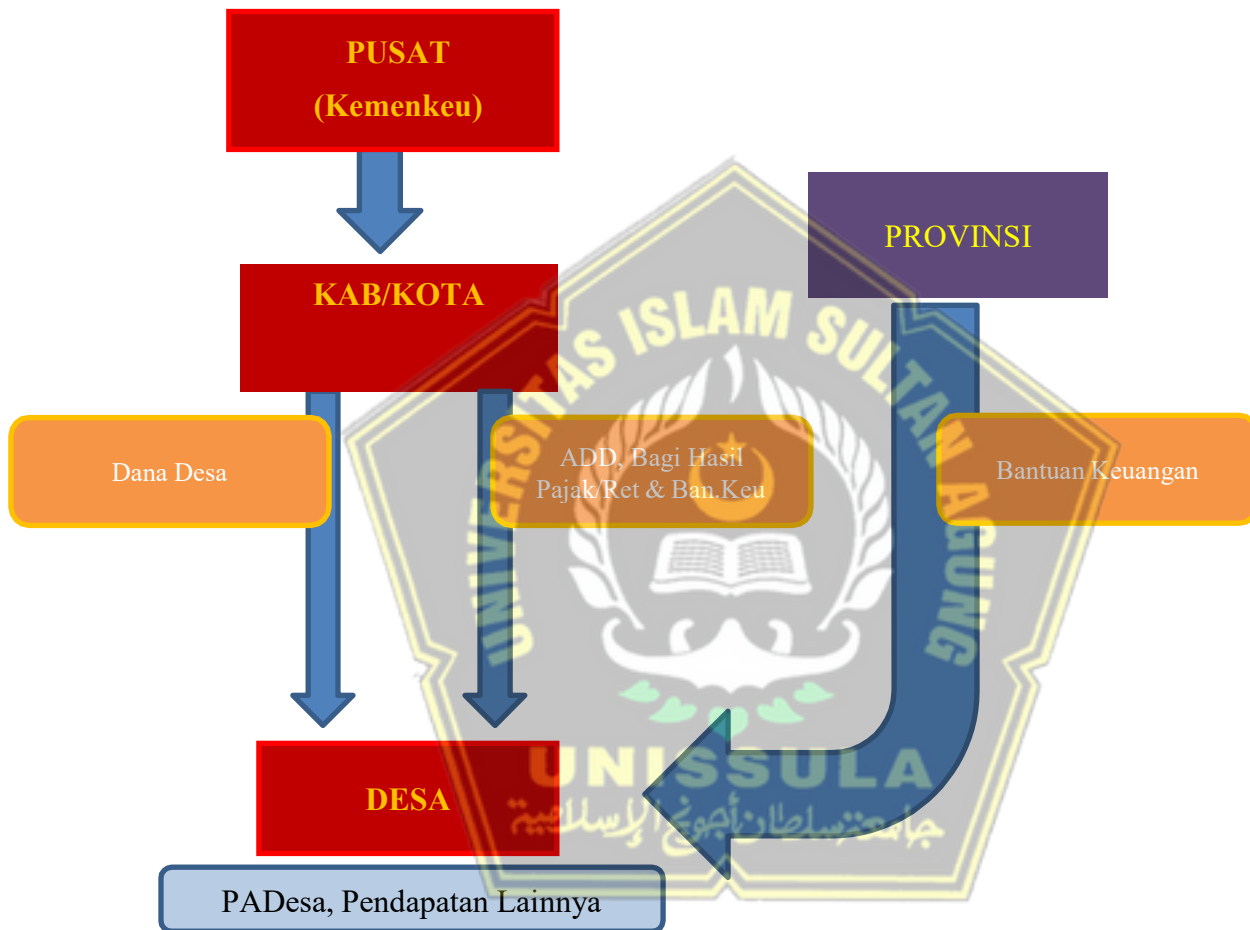
Pendapatan Desa meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Desa yang merupakan hak desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa. Pendapatan desa terdiri sesuai pasal 72 UU Desa bersumber dari:

- 
- a. Pendapatan Asli Daerah;
 - b. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Dana Desa);
 - c. Bagian Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota;
 - d. Alokasi Dana Desa;
 - e. Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota;
 - f. Hibah dan Sumbangan yang Tidak Mengikat dari Pihak Ketiga;
 - g. Lain-lain Pendapatan Desa yang Sah.

Pendapatan Desa tersebut jika diklasifikasikan menurut kelompok terdiri dari:

- Pendapatan Asli Desa (PADesa)
- Transfer
- Pendapatan Lain-Lain

Gambar 3.7
Aliran Pendapatan Desa



a. Pendapatan Asli Desa (PADesa)

Kelompok PADesa terdiri atas jenis:

- 1) Hasil Usaha, misalnya hasil BUM Desa, tanah kas desa.

Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh desa berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar desa, pengelolaan kawasan wisata skala desa, pengelolaan tambang mineral bukan logam dan tambang batuan dengan tidak menggunakan alat berat, serta sumber lainnya dan tidak untuk dijualbelikan.

- 2) Hasil Aset, misalnya tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum dan jaringan irigasi.
- 3) Swadaya, Partisipasi dan Gotong Royong misalnya adalah membangun dengan kekuatan sendiri yang melibatkan peran serta masyarakat berupa tenaga dan barang yang dinilai dengan uang.
- 4) Lain-lain Pendapatan Asli Desa, antara lain hasil pungutan desa.

b. Pendapatan Transfer Desa

Kelompok Transfer terdiri atas jenis:

- 1) Dana Desa;
- 2) Bagian dari Hasil Pajak Daerah Kabupaten/Kota dan Retribusi Daerah;
- 3) Alokasi Dana Desa (ADD);
- 4) Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi;
- 5) Bantuan Keuangan APBD Kabupaten/Kota.

1) Dana Desa

Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Pemerintah menganggarkan Dana Desa secara nasional dalam APBN setiap tahun.

Besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung ke Desa ditentukan 10% (sepuluh perseratus) dari dan di luar dana Transfer Daerah (on top) secara bertahap. Anggaran yang bersumber dari APBN dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan Desa. Jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan dihitung dengan bobot:

- 30% untuk jumlah penduduk kabupaten/kota.
- 20% untuk luas wilayah kabupaten/kota.
- 50% untuk angka kemiskinan kabupaten/kota.

Sedangkan tingkat kesulitan geografis ditunjukkan oleh indeks kemahalan konstruksi.

Berdasarkan besaran Dana Desa setiap kabupaten/kota,

bupati/walikota menetapkan besaran Dana Desa untuk setiap desa di wilayahnya. Tata cara pembagian dan penetapan besaran Dana Desa setiap desa ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota.

Kabupaten/Kota menghitung besaran Dana Desa untuk setiap desa berdasarkan jumlah penduduk desa, luas wilayah desa, angka kemiskinan desa, dan tingkat kesulitan geografis, dengan bobot:

- 30% untuk jumlah penduduk desa.
- 20% untuk luas wilayah desa.
- 50% untuk angka kemiskinan desa.

Tingkat kesulitan geografis setiap desa digunakan sebagai faktor pengali hasil. Tingkat kesulitan geografis ditentukan oleh faktor yang meliputi: ketersediaan pelayanan dasar, kondisi infrastruktur, transportasi dan komunikasi desa ke kabupaten/kota. Data jumlah penduduk desa, luas wilayah desa, angka kemiskinan desa, dan tingkat kesulitan geografis bersumber dari Badan Pusat Statistik.

Ketentuan pengalokasian dan penyaluran Dana Desa di atas berdasarkan PP 60 Tahun 2014. Saat penyusunan juklak bimkon, PP tersebut akan dilakukan revisi dengan isu terpenting terkait pengalokasian dengan cara 90% dibagi merata, sedangkan 10% secara proporsional. Selain itu tahap III penyaluran Dana Desa yang sebelumnya di Bulan November dimajukan menjadi Bulan Oktober.

2) Alokasi Dana Desa

Pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai amanat Undang-Undang wajib mengalokasikan ADD dalam APBD kabupaten/kota setiap tahun anggaran. Alokasi Dana Desa merupakan bagian dari Dana Perimbangan yang diterima Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.

Tata Cara pengalokasian ADD ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri. Pengalokasian ADD kepada setiap desanya mempertimbangkan:

- Kebutuhan penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa.
- Jumlah penduduk desa, angka kemiskinan desa, luas wilayah desa, dan tingkat kesulitan geografis desa.

Penyaluran ADD ke desa dilakukan secara bertahap. Dalam proses penganggaran desa, Bupati/Walikota menginformasikan rencana ADD dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari setelah Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Serta Plafon Anggaran Sementara (KUA/PPAS) disepakati Kepala Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sesuai ketentuan, KUA dan PPAS paling lambat disepakati akhir bulan Juli.

1) Bagi Hasil Pajak dan Retribusi

Pemerintah kabupaten/kota mengalokasikan Bagian dari Hasil Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota kepada desa paling sedikit 10% dari Realisasi Penerimaan Hasil Pajak dan Retribusi Daerah

Kabupaten/Kota. Pengalokasian Bagian Dari Hasil Pajak dan Retribusi kepada desa tersebut ditetapkan dalam Peraturan Bupati/Walikota, berdasarkan ketentuan:

- 60% dibagi secara merata kepada seluruh desa.
- 40% dibagi secara proporsional realisasi penerimaan hasil pajak dan retribusi dari desa masing-masing.

Sebagaimana ADD, Bupati/Walikota menginformasikan kepada Kepala Desa rencana Bagi Hasil Pajak dan Retribusi Daerah dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari setelah Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Serta Plafon Anggaran Sementara (KUA/PPAS) disepakati Kepala Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sesuai ketentuan, KUA dan PPAS paling lambat disepakati akhir bulan Juli.

2) Bantuan Keuangan Provinsi/Kabupaten/Kota

Pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota dapat memberikan Bantuan Keuangan yang bersumber dari APBD provinsi/kabupaten/kota kepada desa sesuai dengan kemampuan keuangan pemerintah daerah yang bersangkutan. Bantuan tersebut diarahkan untuk percepatan pembangunan desa. Bantuan keuangan tersebut dapat bersifat umum dan khusus. Bantuan keuangan yang bersifat umum peruntukan dan penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada desa penerima bantuan dalam rangka membantu pelaksanaan tugas pemerintah daerah di desa.

Bantuan Keuangan yang bersifat khusus peruntukan dan pengelolaannya ditetapkan oleh pemerintah daerah pemberi bantuan dalam rangka percepatan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat. Bantuan Keuangan bersifat khusus yang dikelola dalam APB Desa tidak diterapkan ketentuan penggunaan paling sedikit 70% dan paling banyak 30%.

Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan informasi kepada Kepala Desa tentang Bantuan Keuangan yang akan diberikan dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari setelah KUA/PPAS disepakati kepala daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Informasi dari gubernur/bupati/walikota menjadi bahan penyusunan rancangan APB Desa.

c. Lain-Lain Pendapatan Desa Yang Sah

Kelompok Lain-Lain Pendapatan Desa yang Sah berupa Hibah dan Sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat berupa pemberian berupa uang dari pihak ke tiga, hasil kerjasama dengan pihak ketiga atau bantuan perusahaan yang berlokasi di desa.

5. Belanja Desa

Belanja Desa merupakan semua pengeluaran dari rekening desa yang merupakan kewajiban desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh desa. Belanja desa dipergunakan dalam rangka mendanai penyelenggaraan kewenangan desa.

Belanja Desa yang ditetapkan dalam APB Desa sesuai pasal 100 PP Nomor 43 Tahun 2014 digunakan dengan ketentuan:

- Paling sedikit 70% ($\geq 70\%$) dari jumlah anggaran belanja desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.
- Paling banyak 30% ($\leq 30\%$) dari jumlah anggaran belanja desa digunakan untuk:
 - a) Penghasilan tetap dan tunjangan kepala desa dan perangkat desa;
 - b) Operasional pemerintah desa;
 - c) Tunjangan dan operasional Badan Permasyarakatan Desa;
 - d) Insentif Rukun Tetangga dan Rukun Warga yaitu bantuan kelembagaan yang digunakan untuk operasional RT dan RW.

Penghasilan Tetap, operasional pemerintah desa, dan tunjangan dan operasional BPD serta insentif RT dan RW dibiayai dengan menggunakan sumber dana dari Alokasi Dana Desa. Sedangkan Penggunaan Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Kebutuhan pembangunan meliputi tetapi tidak terbatas pada kebutuhan primer, pelayanan dasar, lingkungan, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat desa. Pengertian Tidak Terbatas adalah kebutuhan pembangunan di luar pelayanan dasar yang dibutuhkan masyarakat desa. Kebutuhan Primer adalah kebutuhan pangan, sandang, dan papan. Pelayanan dasar antara lain pendidikan,

kesehatan, dan infrastruktur dasar.

a. Kelompok Belanja

Belanja Desa diklasifikasikan menurut kelompok, kegiatan, dan jenis.

Klasifikasi Belanja Desa menurut kelompok terdiri dari:

- 1) Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- 2) Bidang Pelaksanaan Pembangunan Desa;
- 3) Bidang Pembinaan Kemasyarakatan Desa;
- 4) Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa; dan
- 5) Bidang Belanja Tak Terduga

Kelompok Belanja berdasarkan kelompok tersebut selanjutnya dibagi dalam kegiatan sesuai dengan kebutuhan desa yang telah dituangkan dalam RKP Desa. Rincian Bidang dan Kegiatan berdasarkan Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Perencanaan Pembangunan Desa, diuraikan sebagai berikut:

1) Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, antara lain:

- Penetapan dan penegasan batas desa;
- Pendataan desa;
- Penyusunan tata ruang desa;
- Penyelenggaraan musyawarah desa;
- Pengelolaan informasi desa;
- Penyelenggaraan perencanaan desa;

- Penyelenggaraan evaluasi tingkat perkembangan pemerintahan desa;
- Penyelenggaraan kerjasama antar desa;
- Pembangunan sarana dan prasarana kantor desa;
- Kegiatan lainnya sesuai kondisi desa.

2) **Bidang Pelaksanaan Pembangunan Desa**, antara lain:

- Pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan desa antara lain:
 - a) Tambatan perahu;
 - b) Jalan pemukiman;
 - c) Jalan desa antar permukiman ke wilayah pertanian;
 - d) Pembangkit listrik tenaga mikrohidro;
 - e) Lingkungan permukiman masyarakat desa;
 - f) Infrastruktur desa lainnya sesuai kondisi desa.
- Pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana kesehatan antara lain:
 - g) Air bersih berskala desa;
 - h) Sanitasi lingkungan;
 - i) Pelayanan kesehatan desa seperti posyandu;
 - j) Sarana dan prasarana kesehatan lainnya sesuai kondisi desa.
- Pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan dan kebudayaan antara lain:

- a) Taman bacaan masyarakat;
- b) Pendidikan anak usia dini;
- c) Balai pelatihan/kegiatan belajar masyarakat;
- d) Pengembangan dan pembinaan sanggar seni;
- e) Sarana dan prasarana pendidikan dan pelatihan lainnya sesuai kondisi desa.

- Pengembangan usaha ekonomi produktif serta pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana ekonomi antara lain:

- a) Pasar desa;
- b) Pembentukan dan pengembangan BUM Desa;
- c) Penguatan permodalan BUM Desa;
- d) Pembibitan tanaman pangan;
- e) Penggilingan padi;
- f) Lumbung desa;
- g) Pembukaan lahan pertanian;
- h) Pengelolaan usaha hutan desa;
- i) Kolam ikan dan pembenihan ikan;
- j) Kapal penangkap ikan;
- k) *Cold storage* (gudang pendingin);
- l) Tempat pelelangan ikan;
- m) Tambak garam;

- n) Kandang ternak;
- o) Instalasi biogas;
- p) Mesin pakan ternak;
- q) Sarana dan prasarana ekonomi lainnya sesuai kondisi desa.
- Pelestarian lingkungan hidup antara lain:
 - a) Penghijauan;
 - b) Pembuatan terasering;
 - c) Pemeliharaan hutan bakau;
 - d) Perlindungan mata air;
 - e) Pembersihan daerah aliran sungai;
 - f) Perlindungan terumbu karang;
 - g) Kegiatan lainnya sesuai kondisi desa.
- 3) **Bidang Pembinaan Kemasyarakatan Desa** antara lain:
 - Pembinaan lembaga kemasyarakatan;
 - Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban;
 - Pembinaan kerukunan umat beragama;
 - Pengadaan sarana dan prasarana olah raga;
 - Pembinaan lembaga adat;
 - Pembinaan kesenian dan sosial budaya masyarakat; dan
 - Kegiatan lain sesuai kondisi desa.

4) Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa antara lain:

- Pelatihan usaha ekonomi, pertanian, perikanan dan perdagangan;
- Pelatihan teknologi tepat guna;
- Pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan bagi kepala desa, perangkat desa, dan Badan Pemusyawaratan Desa;
- Peningkatan kapasitas masyarakat, antara lain:
 - a. Kader pemberdayaan masyarakat desa;
 - b. Kelompok usaha ekonomi produktif;
 - c. Kelompok perempuan;
 - d. Kelompok tani;
 - e. Kelompok masyarakat miskin;
 - f. Kelompok nelayan;
 - g. Kelompok pengrajin;
 - h. Kelompok pemerhati dan perlindungan anak;
 - i. Kelompok pemuda;
 - j. Kelompok lain sesuai kondisi desa.

5) Bidang Belanja Tak Terduga

Keadaan Luar Biasa (KLB) merupakan keadaan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang dan/atau mendesak antara lain dikarenakan bencana alam, sosial, kerusakan sarana dan prasarana. Dalam keadaan darurat dan/atau KLB, Pemerintah Desa

dapat melakukan belanja yang belum tersedia anggarannya.

Keadaan Darurat dan Luar Biasa ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota. Dalam pelaksanaannya, Belanja Tak Terduga dalam APB Desa terlebih dulu harus dibuat Rincian Anggaran Biaya yang disahkan oleh Kepala Desa.

b. Jenis Belanja

Klasifikasi Belanja berdasarkan jenis terdiri dari Belanja Pegawai, Belanja Barang/Jasa, dan Belanja Modal.

1) Belanja Pegawai

Belanja Pegawai dianggarkan untuk pengeluaran penghasilan tetap dan tunjangan bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa serta tunjangan BPD yang pelaksanaannya dibayarkan setiap bulan. Belanja Pegawai tersebut dianggarkan dalam kelompok Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, dengan kegiatan Pembayaran Penghasilan Tetap dan Tunjangan.

2) Belanja Barang dan Jasa Belanja

Barang dan Jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan. Belanja Barang dan Jasa antara lain:

- Alat tulis kantor;
- Benda pos;

- Bahan/material;
- Pemeliharaan;
- Cetak/penggandaan;
- Sewa kantor desa;
- Sewa perlengkapan dan peralatan kantor;
- Makanan dan minuman rapat;
- Pakaian dinas dan atributnya;
- Perjalanan dinas;
- Upah kerja;
- Honorarium narasumber/ahli;
- Operasional pemerintah desa;
- Operasional BPD;
- Insentif rukun tetangga /rukun warga;
- Pemberian barang pada masyarakat/kelompok masyarakat.

Insentif Rukun Tetangga/Rukun Warga adalah bantuan uang untuk operasional lembaga RT/RW dalam rangka membantu pelaksanaan tugas pelayanan pemerintahan, perencanaan pembangunan, ketentraman dan ketertiban, serta pemberdayaan masyarakat desa. Pemberian barang pada masyarakat/kelompok masyarakat dilakukan untuk menunjang pelaksanaan kegiatan.

3) Belanja Modal

Belanja Modal digunakan untuk pengeluaran dalam rangka pembelian/pengadaan barang atau bangunan yang nilai manfaatnya lebih dari 12 (dua belas) bulan yang digunakan untuk kegiatan penyelenggaraan kewenangan desa. Contoh Belanja Modal adalah Pembangunan Jalan Desa, Pembangunan Jembatan Desa, Pengadaan Komputer, Pengadaan Meubler dan lain sebagainya.

6. Pembiayaan

Pembiayaan meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan diklasifikasikan menurut kelompok dan jenis. Pembiayaan desa berdasarkan kelompok terdiri dari Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan.

a. Penerimaan Pembiayaan

Penerimaan Pembiayaan mencakup:

- 1) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya SiLPA antara lain berupa pelampauan penerimaan pendapatan terhadap belanja, penghematan belanja, dan sisa dana kegiatan lanjutan. SiLPA merupakan penerimaan pembiayaan yang digunakan untuk:
 - Menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil dari pada realisasi belanja;

- Mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan; dan
- Mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan.

2) Pencairan Dana Cadangan Pencairan Dana Cadangan digunakan untuk menganggarkan pencairan Dana Cadangan dari rekening Dana Cadangan ke Rekening Kas Desa dalam tahun anggaran berkenaan.

3) Hasil Penjualan Kekayaan Desa yang Dipisahkan Hasil Penjualan Kekayaan Desa yang Dipisahkan digunakan untuk menganggarkan hasil penjualan kekayaan desa yang dipisahkan.

b. Pengeluaran Pembiayaan

Pengeluaran Pembiayaan, terdiri dari :

1) Pembentukan Dana Cadangan

Pemerintah Desa dapat membentuk Dana Cadangan untuk mendanai kegiatan yang penyediaan dananya tidak dapat sekaligus/sepenuhnya dibebankan dalam satu tahun anggaran. Pembentukan Dana Cadangan tersebut ditetapkan dengan peraturan desa, yang memuat paling sedikit:

- Penetapan tujuan pembentukan Dana Cadangan;
- Program dan kegiatan yang akan dibiayai dari Dana Cadangan;
- Besaran dan rincian tahunan Dana Cadangan yang harus dianggarkan;

- Sumber Dana Cadangan;
- Tahun Anggaran pelaksanaan Dana Cadangan.

Pembentukan Dana Cadangan dapat bersumber dari penyisihan atas penerimaan desa, kecuali dari penerimaan yang penggunaannya telah ditentukan secara khusus berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2) Penyertaan Modal Desa

Pemerintah Daerah dapat melakukan Penyertaan Modal Desa, misalnya kepada BUM Desa.

7. Perubahan APB Desa

APB Desa yang telah ditetapkan dalam Peraturan Desa dimungkinkan untuk dilakukan perubahan. Perubahan APB Desa dapat dilakukan apabila terjadi:

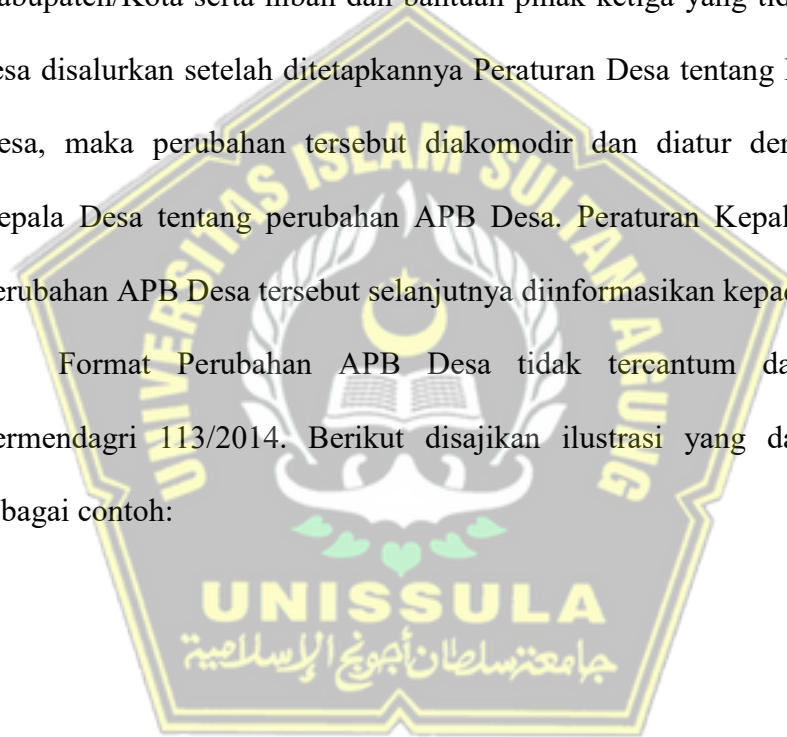
- a. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran antar jenis belanja;
- b. Keadaan yang menyebabkan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun berjalan;
- c. Terjadi penambahan dan/atau pengurangan dalam pendapatan desa pada tahun berjalan; dan/atau
- d. Terjadi peristiwa khusus, seperti bencana alam, krisis politik, krisis ekonomi, dan/atau kerusuhan sosial yang berkepanjangan;

e. Perubahan mendasar atas kebijakan Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Perubahan APB Desa hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun anggaran. Tata cara pengajuan perubahan APB Desa secara umum sama dengan tata cara penetapan APB Desa.

Dalam hal Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota serta hibah dan bantuan pihak ketiga yang tidak mengikat ke desa disalurkan setelah ditetapkan Peraturan Desa tentang Perubahan APB Desa, maka perubahan tersebut diakomodir dan diatur dengan Peraturan Kepala Desa tentang perubahan APB Desa. Peraturan Kepala Desa tentang Perubahan APB Desa tersebut selanjutnya diinformasikan kepada BPD.

Format Perubahan APB Desa tidak tercantum dalam Lampiran Permendagri 113/2014. Berikut disajikan ilustrasi yang dapat digunakan sebagai contoh:



Gambar 3.8
Format Perubahan APB Desa
PERUBAHAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA
PEMERINTAH DESA.....
TAHUN ANGGARAN.....

Kode Rek.			URAIAN		ANGGARAN (Rp) sebelum sesudah		Bertambah/ Berkurang	%
1			2		3	4	5	6
			PENDAPATAN					
			Pendapatan Asli Desa					
			Hasil Usaha					
			Swadaya, Partisipasi dan Gotong Royong					
			Lain-lain Pendapatan Asli Desa yang sah					
			Pendapatan Transfer					
			Dana Desa					
			Bagian dari Hasil Pajak & Retribusi Daerah					
			Kabupaten/Kota					
			Alokasi Dana Desa					
			Bantuan Keuangan Kabupaten/Kota					
			Bantuan Keuangan Provinsi					
			Pendapatan Lain-lain					
			Hibah dan Sumbangan dari Pihak Ketiga yang Tidak Mengikat					
			Lain-lain Pendapatan Desa yang Sah					
Kode Rek.			URAIAN		ANGGARAN (Rp) sebelum sesudah		Bertambah/ Berkurang	%
1			2		3	4	5	6
			JUMLAH PENDAPATAN					
			BELANJA					
			Bidang Penyelenggaraan Pemerintah Desa					
			Penghasilan tetap dan Tunjangan					
			Belanja Pegawai:					
			Penghasilan Tetap Kepala Desa & Perangkat Desa					

				Tunjangan Kepala Desa dan Perangkat Desa				
				Tunjangan BPD				
				Operasional Perkantoran				
				Belanja Barang dan Jasa				
				- Alat Tulis Kantor				
				- Benda Pos				
				- Pakaian Dinas dan Atribut				
				- Pakaian Dinas				
				- Alat dan Bahan Kebersihan				
				- Perjalanan Dinas				
				- Pemeliharaan				
				- Air, Listrik, dan Telepon				
				- Honor				
				- Dst				
				Belanja Modal				
				- Komputer				
				- Meja dan Kursi				
				- Mesin TIK				
				- Dst				
				Operasional BPD				
				Belanja Barang dan Jasa				
				- ATK				
				- Penggadaan				
				- Konsumsi Rapat				
				- Dst				
				Operasional RT/RW				
Kode Rek.				URAIAN	ANGGARAN (Rp)		Bertambah/ Berkurang	%
1				2	3	4	5	6
				Belanja Barang dan Jasa				
				- ATK				
				- Penggadaan				
				- Konsumsi Rapat				
				- Dst.....				
				Bidang Pelaksanaan Pembangunan Desa				
				Perbaikan Saluran Irigasi				
				Belanja Barang dan Jasa				

				- Upah Kerja				
				- Honor				
				- Dst				
				Belanja Modal				
				- Semen				
				- Material				
				- Dst.....				
				Pengaspalan Jalan Desa				
				Belanja Barang dan Jasa:				
				- Upah Kerja				
				- Honor				
				- Dst				
				Belanja Modal:				
				- Aspal				
				- Pasir				
				- Dst				
				Kegiatan				
				Bidang Pembinaan Kemasyarakatan				
				Kegiatan Pembinaan Ketentraman dan Ketertiban				
				Belanja Barang dan Jasa:				
				- Honor Pelatih				
				- Konsumsi				
				- Bahan Pelatihan				
				- Dst.....				
Kode Rek				URAIAN	ANGGARAN (Rp)		Bertambah/ Berkurang	%
1				2	3	4	5	6
				Kegiatan				
				Bidang Pemberdayaan Masyarakat				
				Kegiatan Pelatihan Kepala Desa dan Perangkat Desa				
				Belanja barang dan Jasa:				
				- Honor Pelatih				
				- Konsumsi				
				- Bahan Pelatihan				
				- Dst				

					Kegiatan				
					Bidang Tak Terduga				
					Kegiatan Kejadian Luar Biasa				
					Belanja Barang dan Jasa:				
					- Honor tim				
					- Konsumsi				
					- Obat-obatan				
					- Dst.....				
					Kegiatan				
					JUMLAH BELANJA				
					SURPLUS/DEFISIT				
					PEMBIAYAAN				
					Penerimaan Pembiayaan				
					SILPA				
					Pencairan Dana Cadangan				
					Hasil Penjualan Kekayaan Desa yang dipisahkan				
					JUMLAH (Rp)				
					Pengeluaran Pembiayaan				
					Pembentukan Dana Cadangan				
					Penyertaan Modal Desa				
					JUMLAH (Rp)				

Sebagaimana diuraikan dalam Format APB Desa, khususnya Kode Rekening Objek Belanja yang bertanda _-_- seperti pasir, semen dsb (Level 4) bersifat tidak mengikat. Pemerintah Kabupaten/Kota dapat mengatur lebih lanjut dengan merinci kode rekening belanja hingga Objek Belanja (level 4) sebagai alat pengendalian dan pengklasifikasian sesuai kondisi dan kebutuhan daerah masing-masing. Lebih Lanjut tentang kode rekening khususnya

belanja dibahas pada uraian tersendiri.

Keuangan Desa Dalam pelaksanaan keuangan desa, terdapat beberapa prinsip umum yang harus ditaati yang mencakup penerimaan dan pengeluaran. Prinsip itu diantaranya bahwa seluruh penerimaan dan pengeluaran desa dilaksanakan melalui Rekening Kas Desa. Pencairan dana dalam Rekening Kas Desa ditandatangani oleh Kepala Desa dan Bendahara Desa. Namun khusus bagi desa yang belum memiliki pelayanan perbankan di wilayahnya maka pengaturannya lebih lanjut akan ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota. Dengan pengaturan tersebut, maka pembayaran kepada pihak ketiga secara normatif dilakukan melalui transfer ke rekening bank pihak ketiga.

Dalam pelaksanaannya, Bendahara Desa dapat menyimpan uang dalam kas desa pada jumlah tertentu untuk memenuhi kebutuhan operasional pemerintah desa. Batasan jumlah uang tunai yang disimpan dalam kas desa ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota. Selain itu, agar operasional kegiatan berjalan lancar, dimungkinkan juga pembayaran kepada pihak ketiga dilakukan dengan menggunakan kas tunai melalui pelaksana kegiatan (panjar kegiatan). Pemberian panjar kepada pelaksana kegiatan dilakukan dengan persetujuan terlebih dahulu dari kepala desa setelah melalui verifikasi Sekretaris Desa. Semua penerimaan dan pengeluaran desa didukung oleh bukti yang lengkap dan sah serta ditandatangani oleh Kepala Desa dan Bendahara Desa.

1. Pelaksanaan Penerimaan Pendapatan

Pelaksanaan penerimaan pendapatan yaitu proses menerima dan mencatat pendapatan desa. Pendapatan desa yang bersifat Pendapatan Asli Desa berasal dari masyarakat dan lingkungan desa, sedangkan pendapatan transfer berasal dari pemerintah supra desa. Pihak yang terkait dalam proses penerimaan pendapatan adalah pemberi dana (Pemerintah Pusat/Prov/Kab/Kota, Masyarakat, Pihak ketiga), Penerima Dana (Bendahara Desa/Pelaksana Kegiatan/Kepala Dusun) dan bank.

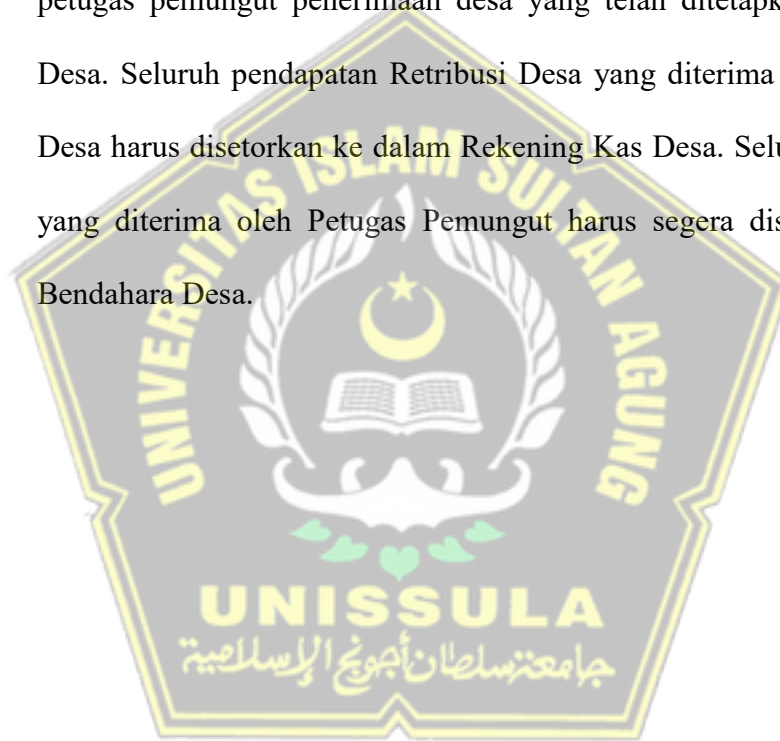
a. Pendapatan Asli Desa

Kelompok Pendapatan Asli Desa meliputi Hasil Usaha; Hasil Aset; Swadaya, Partisipasi dan Gotong Royong; dan Lain-Lain Pendapatan Asli Desa. Seluruh pendapatan yang diterima oleh Bendahara Desa harus disetorkan ke dalam Rekening Kas Desa.

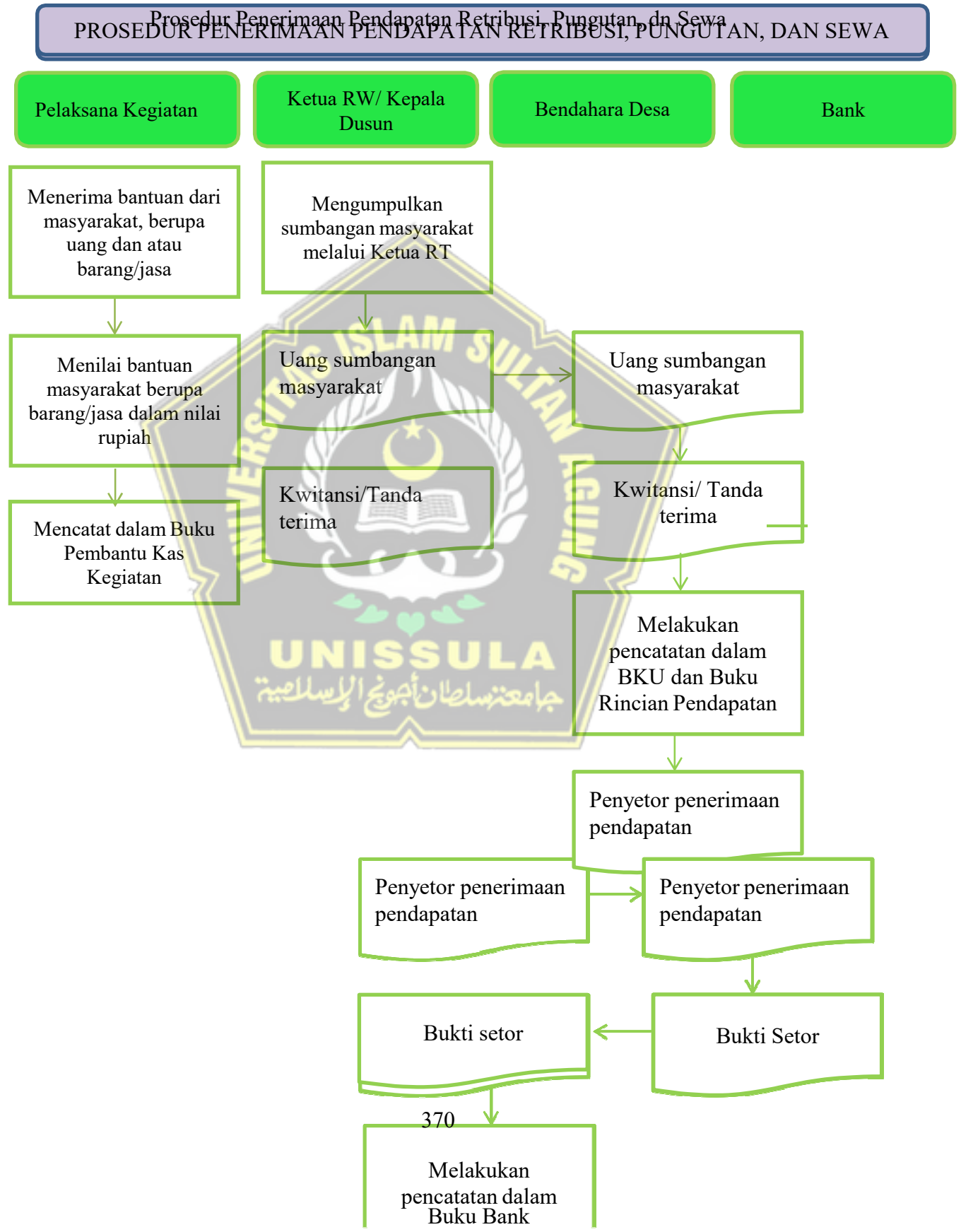
Pendapatan yang masuk katagori Hasil Usaha contohnya adalah pendapatan yang berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar desa, dan pengelolaan kawasan wisata skala desa. Pencatatan penerimaan dari BUM Desa berupa penerimaan deviden harus disertai dengan bukti antara lain berupa bukti transfer deviden, hasil RUPS, dan pengumuman laba BUM Desa. Sedangkan untuk pendapatan sewa disertai dengan bukti antara lain kuitansi penerimaan sewa.

Pendapatan yang berasal dari Aset Desa antara lain tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum dan jaringan irigasi. Pendapatan dari

hasil pemanfaatan aset umumnya adalah berupa Retribusi Desa. Retribusi Desa yaitu pungutan atas jasa pelayanan yang diberikan pemerintah desa kepada pengguna/penerima manfaat aset desa dimaksud. Ketentuan mengenai Retribusi Desa harus ditetapkan dalam Peraturan Desa, dan pelaksanaan penerimaan retribusinya dilakukan oleh Bendahara Desa atau petugas pemungut penerimaan desa yang telah ditetapkan oleh Kepala Desa. Seluruh pendapatan Retribusi Desa yang diterima oleh Bendahara Desa harus disetorkan ke dalam Rekening Kas Desa. Seluruh pendapatan yang diterima oleh Petugas Pemungut harus segera disetorkan kepada Bendahara Desa.



Gambar 3.9



Swadaya dan partisipasi adalah membangun dengan kekuatan sendiri yang melibatkan peran serta masyarakat dalam bentuk uang dan atau barang yang dinilai dengan uang. Gotong royong adalah membangun dengan kekuatan sendiri yang melibatkan peran serta masyarakat dalam bentuk jasa yang dinilai dengan uang.

Pendapatan yang berasal dari Swadaya, partisipasi dan gotong royong contohnya adalah pekerjaan membangun dengan kekuatan sendiri yang melibatkan peran serta masyarakat berupa tenaga dan barang. Penerimaan dalam bentuk tenaga dan barang harus dikonversikan/dinilai dengan uang (rupiah). Pendapatan dari swadaya dan partisipasi masyarakat adalah sumbangan yang dikumpulkan dari masyarakat desa yang diserahkan langsung kepada pelaksana kegiatan atau dikoordinir dari lingkup kewilayahan terkecil yaitu tingkat Rukun Tetangga (RT) atau dusun kemudian dikumpulkan dan disetorkan ke Pelaksana Kegiatan.

Terhadap pendapatan dari swadaya dan partisipasi masyarakat, dibuatkan bukti penerimaannya berupa kuitansi/tanda terima barang. Untuk penerimaan yang diberikan dalam bentuk tenaga dibuatkan daftar hadir atas orang-orang yang menyumbangkan tenaganya. Atas pemberianpemberian baik material ataupun tenaga tersebut selanjutnya dikonversikan/diberi nilai rupiahnya dengan menggunakan harga pasar setempat atau berdasarkan RAB yang telah telah dibuat sebelumnya.

Atas bukti penerimaan atas swadaya dari masyarakat tersebut, baik

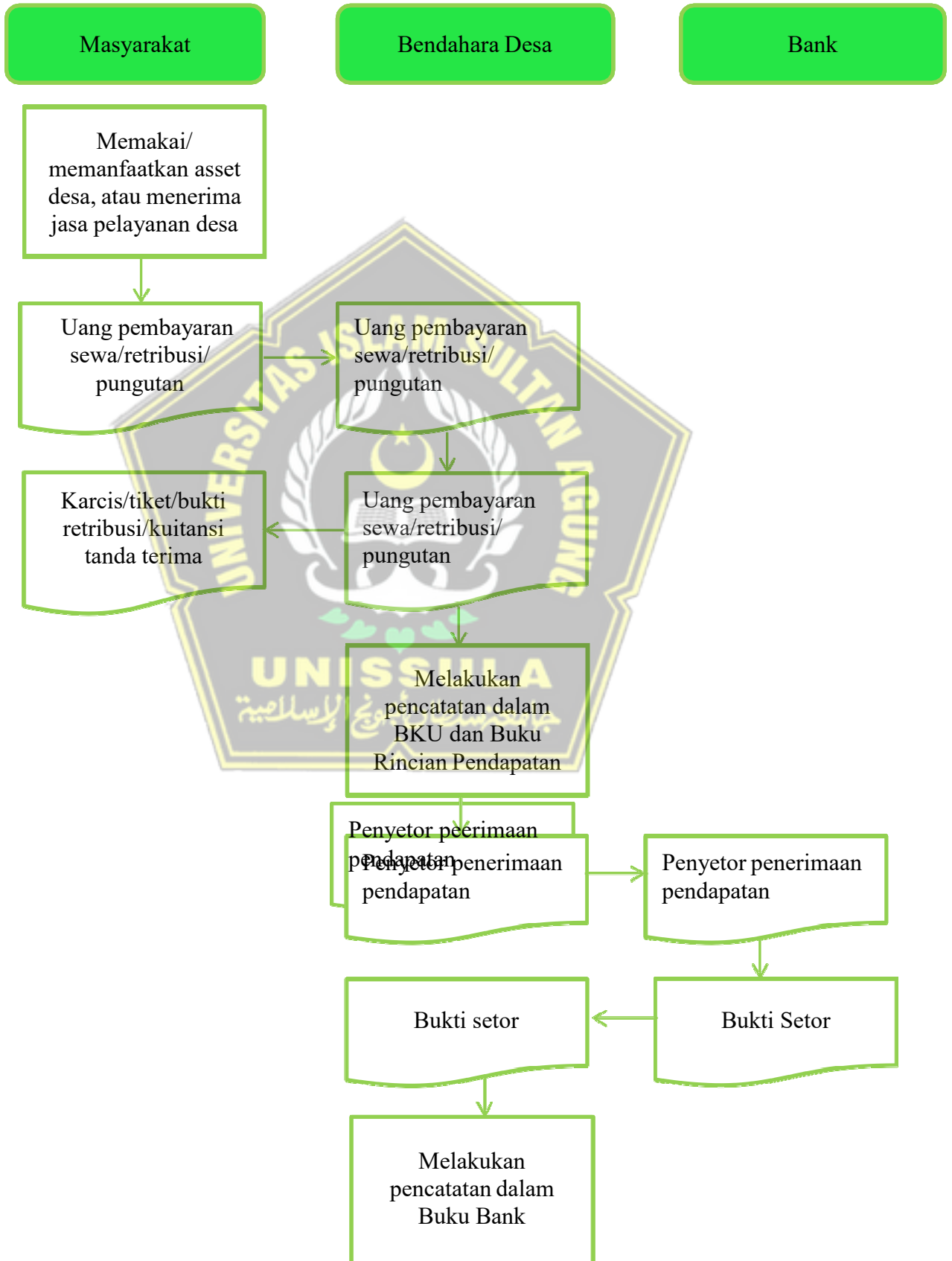
yang berupa natura ataupun tenaga yang telah dirupiahkan, ditembuskan kepada Bendahara Desa untuk dicatat sebagai realisasi penerimaan swadaya yang akan dilaporkan dalam APB Desa.

Gambaran alur Swadaya yang berasal dari masyarakat adalah sebagai berikut:

Gambar 3.10
Prosedur Penerimaan Pendapatan Swadaya Masyarakat



PROSEDUR PENERIMAAN PENDAPATAN RETRIBUSI, PUNGUTAN, DAN SEWA



Lain-lain Pendapatan Asli Desa antara lain diperoleh dari hasil pungutan desa. Pungutan yang ada di desa antara lain yaitu pungutan atas penggunaan balai desa, pungutan atas pembuatan surat-surat keterangan, pungutan atas calon penduduk desa, dan lain sebagainya. Pemerintah desa dilarang melakukan pungutan sebagai penerimaan desa selain yang ditetapkan dalam peraturan desa. Pelaksanaan Pungutan Desa dilakukan oleh Bendahara Desa dibantu dengan petugas pemungut.

Seluruh pendapatan ini selanjutnya disetorkan oleh Bendahara Desa ke dalam Rekening Kas Desa. Setiap pencatatan penerimaan sumbangan harus disertai dengan bukti yang lengkap dan sah antara lain kuitansi penerimaan.

b. Transfer Desa

Pendapatan Transfer Desa sebagaimana telah diuraikan di atas berasal dari pemerintah supra desa yang menyalurkan dana kepada desa sesuai amanat ketentuan yang berlaku atau bantuan keuangan kepada desa. Dana Transfer yang akan diberikan kepada desa telah tertuang dalam APBD Provinsi/Kabupaten/Kota yang bersangkutan yang sebelumnya telah diinformasikan kepada desa yaitu 10 hari setelah KUA/PPAS disepakati kepala daerah dan DPRD. Besaran alokasi yang diterima desa secara umum ditetapkan dalam bentuk Keputusan Kepala Daerah tentang penetapan besaran alokasi, misalnya Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota tentang Penetapan Besaran Dana Desa, Alokasi Dana Desa, Bagi Hasil

Pajak/Retribusi dan Bantuan Keuangan.

Atas alokasi anggaran tersebut selanjutnya dilakukan penyaluran dana kepada desa secara bertahap sesuai ketentuan yang berlaku. Setiap tahapan penyaluran memiliki persyaratan yang telah ditentukan dan diatur dalam Peraturan Kepala Daerah yang mengacu pada peraturan yang lebih tinggi. Sebagai contoh misalnya mekanisme Dana Desa yang diatur dalam PP Nomor 60 Tahun 2014.

Dana Desa ditransfer melalui APBD kabupaten/kota untuk selanjutnya ditransfer ke APB Desa. Penyaluran Dana Desa dilakukan dengan cara pemindahbukuan dari RKUN ke RKUD, selanjutnya dari kabupaten/kota disalurkan ke desa dilakukan dengan cara pemindahbukuan dari RKUD ke Rekening Kas Desa. Penyaluran Dana Desa dilakukan secara bertahap pada tahun anggaran berjalan dengan ketentuan:

- Tahap I pada bulan April sebesar 40%
- Tahap II pada bulan Agustus sebesar 40%
- Tahap III pada bulan November sebesar 20%

Penyaluran Dana Desa setiap tahap dilakukan paling lambat pada minggu kedua, yang dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah diterima di Kas Daerah. Penyaluran Dana Desa dari RKUN ke RKUD dilakukan dengan syarat:

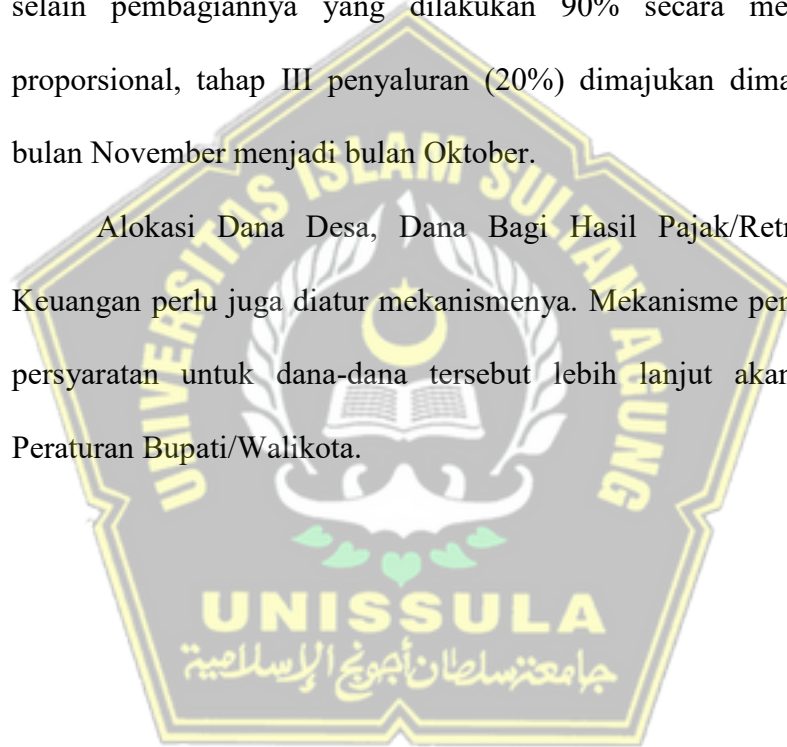
- Peraturan Bupati/Walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan besaran Dana Desa telah disampaikan kepada Menteri.

- APBD kabupaten/kota telah ditetapkan.

Penyaluran Dana Desa dari RKUD ke Rekening Kas Desa dilakukan dengan persyaratan APB Desa ditetapkan.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, ketentuan yang ada dalam PP 60 Tahun 2014 sedang dalam proses revisi. Di antara pokok revisi tersebut selain pembagiannya yang dilakukan 90% secara merata dan 10% proporsional, tahap III penyaluran (20%) dimajukan dimana sebelumnya bulan November menjadi bulan Oktober.

Alokasi Dana Desa, Dana Bagi Hasil Pajak/Retribusi, Bantuan Keuangan perlu juga diatur mekanismenya. Mekanisme penyaluran beserta persyaratan untuk dana-dana tersebut lebih lanjut akan diatur dalam Peraturan Bupati/Walikota.



Gambar 3.11
Prosedur Penerimaan Pendapatan Transfer dari Provinsi/Kabupaten/Kota



c. Pendapatan Lain-Lain

Kelompok Pendapatan Lain-Lain meliputi Hibah, Sumbangan dari Pihak Ketiga yang tidak mengikat dan Lain-Lain Pendapatan Desa yang Sah. Pelaksanaan penerimaan dari Hibah, Sumbangan, dan Lain-Lain Pendapatan Desa yang Sah, berupa KAS dilakukan melalui Bendahara Desa. Pendapatan yang diterima dalam bentuk kas tunai oleh Bendahara Desa harus segera disetorkan ke Rekening Kas Desa. Pencatatan penerimaan dari Hibah, Sumbangan, dan Lain-Lain Pendapatan Desa yang Sah harus disertai dengan bukti yang lengkap dan sah antara lain kuitansi penerimaan.

3. Pelaksanaan Pengeluaran/Belanja

Belanja Desa diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam Musyawarah Desa dan sesuai dengan prioritas Pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi/kabupaten/kota. Hal tersebut seluruhnya tertuang dalam RKP Desa yang pelaksanaannya akan diwujudkan melalui APB Desa.

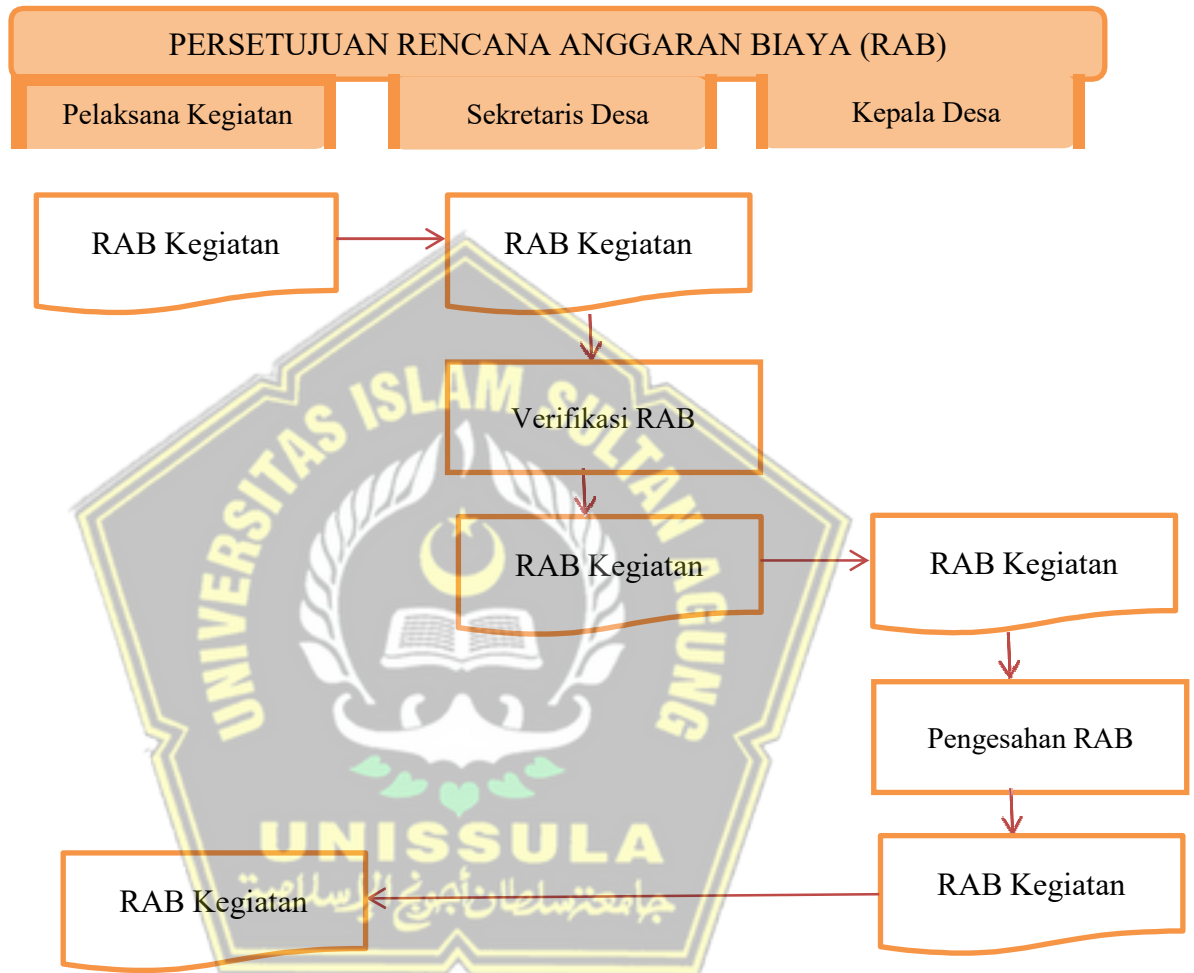
Setelah APB Desa ditetapkan dalam bentuk Peraturan Desa, program dan kegiatan sebagaimana yang telah direncanakan baru dapat dilaksanakan. Hal ini dikecualikan untuk Belanja Pegawai yang bersifat mengikat dan operasional perkantoran yang diatur dalam Keputusan Kepala Desa. Dengan adanya ketentuan dari kepala desa tersebut, maka belanja pegawai dan operasional dapat dilakukan tanpa perlu menunggu penetapan APB Desa. Pelaksanaan APB Desa dilakukan sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh desa berdasarkan ketentuan yang berlaku.

Rencana Anggaran Biaya (RAB)

Pihak yang paling berperan dalam pelaksanaan kegiatan adalah Pelaksana Kegiatan yang diperankan oleh Kepala Seksi. Langkah awal yang harus dilakukan oleh pelaksana kegiatan setelah APB Desa ditetapkan adalah mengajukan pendanaan untuk melaksanakan kegiatan. Pengajuan tersebut harus disertai dengan dokumen antara lain Rencana Anggaran Biaya. Rencana Anggaran Biaya sebelum dilaksanakan harus diverifikasi terlebih dahulu oleh Sekretaris Desa dan disahkan oleh Kepala Desa.

Alur Persetujuan RAB adalah sebagai berikut:

Gambar 3.12
Alur Persetujuan RAB



RAB kegiatan ini menjadi dasar bagi pelaksana kegiatan untuk melakukan tindakan pengeluaran atas beban anggaran belanja kegiatan. Format RAB disajikan sebagai berikut:

Desa Kecamatan.....
TAHUN ANGGARAN

- ## Rincian Pendanaan

Disetujui/Mengesahkan
Kepala Desa

Telah Verifikasi,
Sekretaris Desa,

....., tanggal

Pelaksana Kegiatan

.....

380

lebih lanjut dengan peraturan bupati/walikota dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih rinci tentang mekanisme pengadaan barang dan jasa akan dibuatkan panduan secara tersendiri. Juklak ini lebih menitikberatkan pada mekanisme pembayaran atas proses pengadaan barang/jasa.

Dalam pelaksanaan kegiatan, terdapat mekanisme pembayaran yang dilakukan oleh Bendahara Desa. Terdapat istilah yang perlu dipahami terkait pengeluaran uang oleh Bendahara. Uang Muka adalah pemberian uang dalam rangka pembayaran sebagian atas pengadaan barang/jasa kepada Pihak ketiga, Uang Panjar adalah uang yang diberikan kepada Pelaksana Kegiatan dalam rangka pelaksanaan kegiatan, sedangkan Uang Persediaan adalah uang yang diberikan khusus kepada Bendahara Pengeluaran Pembantu. Khusus untuk desa istilah yang digunakan hanya ada 2 jenis yaitu Uang Muka dan Uang Panjar. Uang Persediaan tidak digunakan dikarenakan tidak ada Bendahara Pembantu di desa.

Dalam proses belanja di desa, terdapat kemungkinan 2 (dua) cara bagi Bendahara Desa dalam melakukan pembayaran. Pertama, Bendahara Desa melakukan pembayaran tanpa melalui panjar. Kedua, Bendahara Desa melakukan pembayaran melalui panjar terlebih dahulu kepada Pelaksana Kegiatan. Pilihan terdapat dua mekanisme ini disesuaikan dengan kondisi dan persyaratan tertentu yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati/Walikota sesuai kondisi daerah masing-masing.

Hal yang perlu diatur tersebut misalnya prosedur pengajuan panjar, batasan pembayaran secara kas (misalnya 10 juta ke atas harus melalui transfer bank) dan batasan uang panjar yang dapat diberikan kepada pelaksana kegiatan serta lamanya waktu proses pertanggungjawaban panjar oleh pelaksana kegiatan.

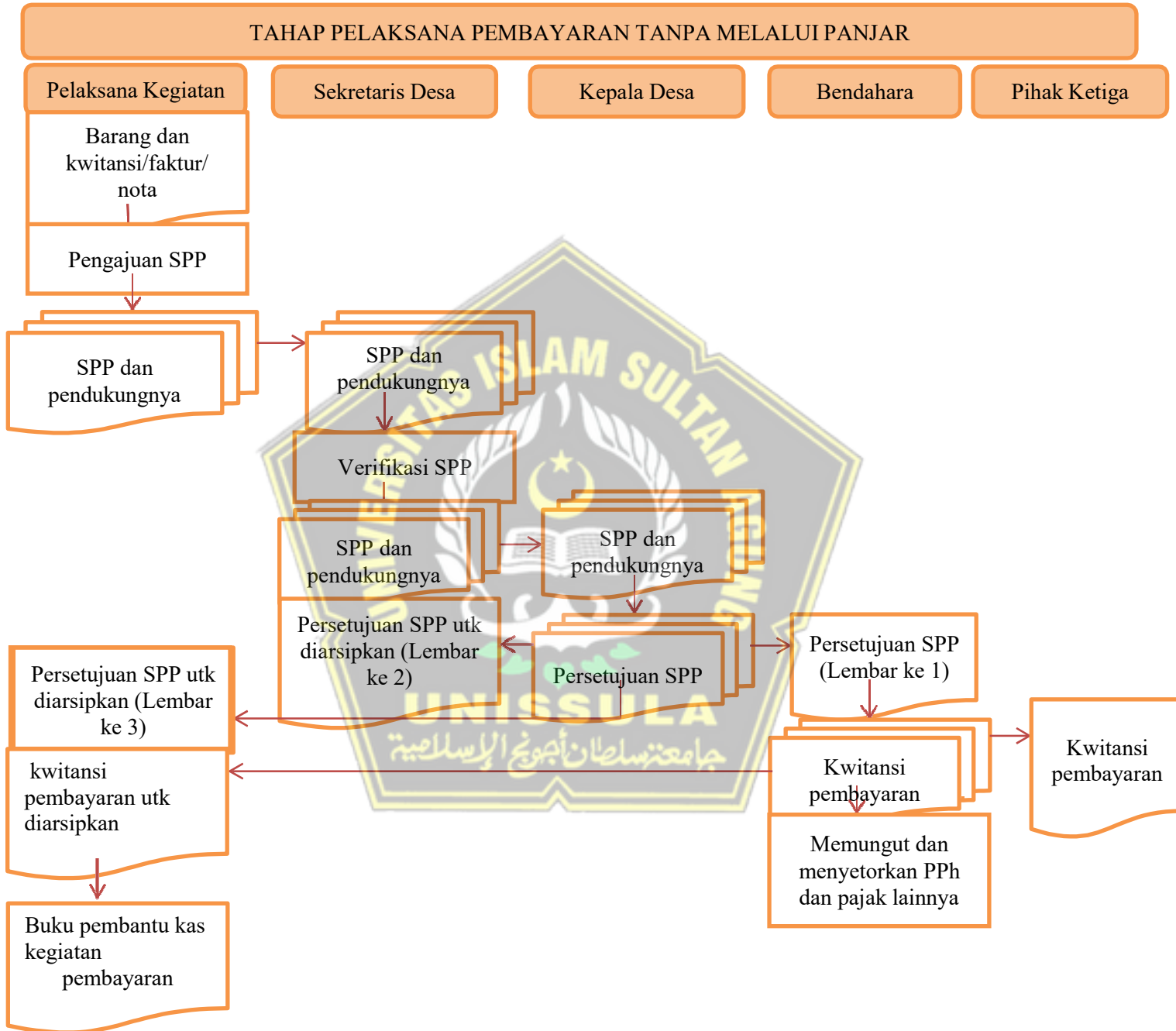
Pembayaran secara langsung oleh Bendahara Desa Tanpa Panjar

Mekanisme pembayaran langsung oleh Bendahara Desa kepada pihak ketiga dilakukan baik dengan melalui transfer atau melalui uang kas yang dipegang oleh Bendahara Desa. Jenis pembayaran yang dilakukan oleh Bendahara Desa yaitu:

- Pengeluaran yang bersifat rutin, seperti pengeluaran untuk keperluan pembayaran penghasilan tetap dan tunjangan, operasional pemeliharaan perkantoran, operasional BPD, serta operasional RT/RW.
- Pembayaran langsung kepada pihak ketiga untuk pembayaran dengan jumlah/syarat tertentu setelah barang/jasa diterima dan SPP diajukan oleh pelaksana kegiatan, diverifikasi oleh Sekretaris Desa dan disahkan oleh Kepala Desa.

Flowchart pembayaran langsung dari Bendahara Desa kepada pihak ketiga adalah sebagai berikut:

Flowchart Pembayaran Langsung dari Bendahara Desa



Pengeluaran Belanja melalui Panjar

Mekanisme pemberian panjar kepada pelaksana kegiatan dilakukan setelah Pelaksana Kegiatan mengajukan Surat Pengajuan Panjar Kegiatan kepada Kepala Desa melalui Sekretaris Desa.

Contoh format Surat Pengajuan Panjar Kegiatan adalah sebagai berikut:

Gambar 3.15
Surat Pengajuan Panjar Kegiatan

Yth. Kepala Desa

Melalui Sekretaris Daerah

Di Tempat

Sehubungan dengan kegiatan yang akan segera dilaksanakan, kami mengajukan dan panjar kegiatan sebesar Rp (.....). Dengan ini pula menyatakan dengan sebenarnya bahwa uang sejumlah tersebut digunakan untuk keperluan sebagai berikut:

Bidang :

Kegiatan :

No. Urut	Kode Rekening	Uraian	Jumlah (Rp)	Ket
Total				

Panjar tersebut akan segera dipertanggungjawabkan selambat-lambatnya 7 hari sejak diterima panjar. Demikian Surat pengajuan panjar ini dibuat.

Disetujui/Mengesahkan
Kepala Desa

Telah Verifikasi
Sekretaris Desa,

.....Tgl.
Pelaksana Kegiatan

(tanda tangan)

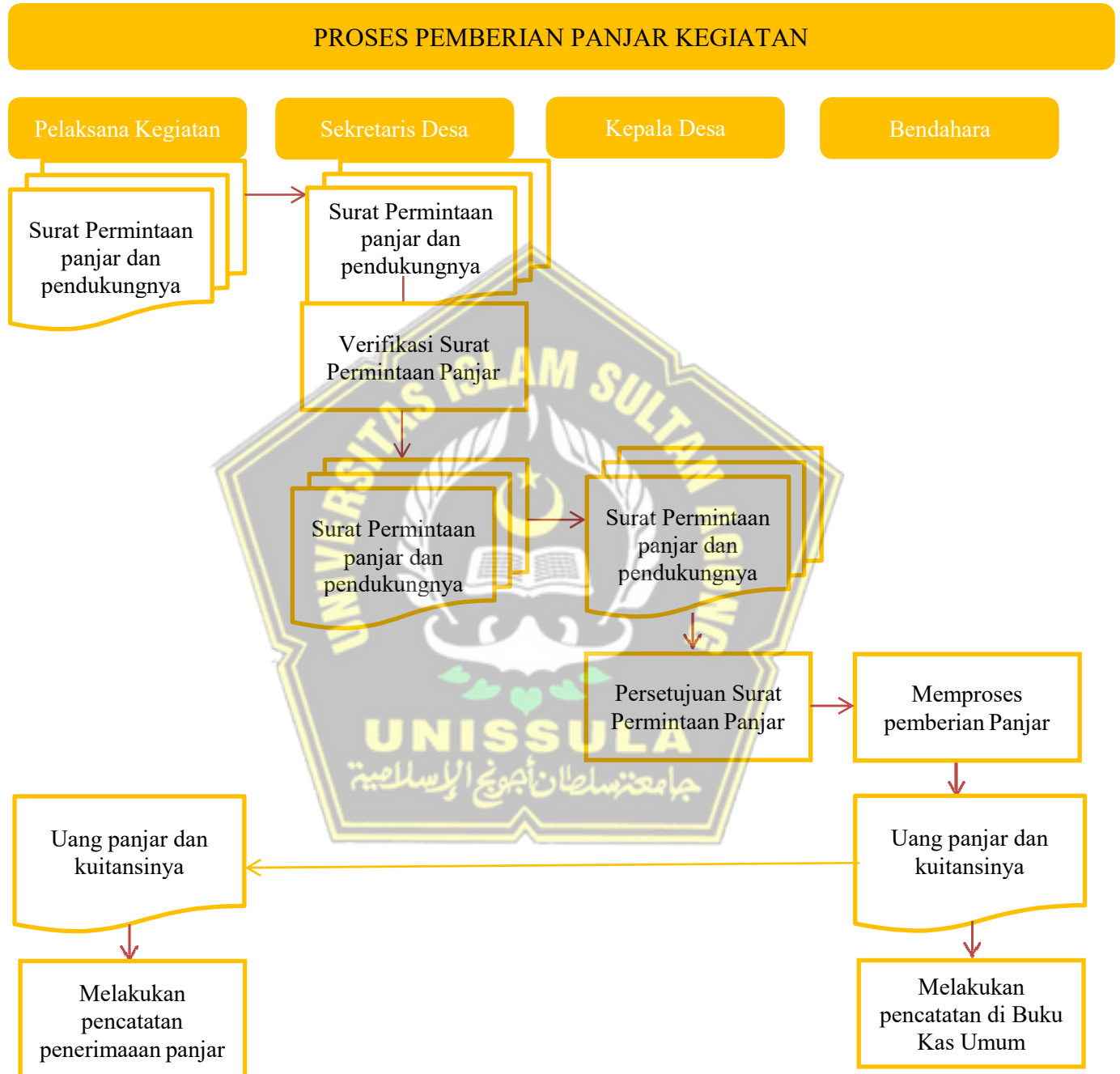
(Nama Lengkap)

Mekanisme pemberian panjar kepada pelaksana kegiatan hanya dapat dilakukan apabila memenuhi kondisi yang dipersyaratkan yang cukup ketat. Kondisi tersebut dapat berupa kondisi lapangan atau memenuhi batasan tertentu seperti batasan jumlah dan batasan waktu pertanggungjawaban panjar.

Flowchart proses pemberian panjar adalah sebagai berikut:



Gambar 3.16
Flowchart Pemberian Panjar Kegiatan



Sekretaris Desa dalam melakukan verifikasi permintaan panjar kegiatan memperhatikan syarat dan pembatasan sesuai dengan ketentuan yang mengatur panjar. Syarat dan pembatasan tersebut misalnya berupa batasan maksimal jumlah uang yang dapat dibayarkan secara kas kepada pihak ketiga. Sebagai ilustrasi pengaturan, misalnya pembayaran di atas 10 juta harus melalui transfer langsung ke nomor rekening bank pihak ketiga oleh Bendahara Desa. Hal ini menunjukan untuk pembayaran yang nilainya dibawah 10 juta dapat menggunakan kas tunai. Pembatasan berikutnya berupa pengaturan jumlah maksimal uang panjar yang dapat diberikan kepada pelaksana kegiatan, misalnya sebesar 5 juta. Hal ini diperlukan sebagai pengendalian agar jangan sampai pelaksana kegiatan memegang uang dalam jumlah besar yang tentunya memiliki risiko kehilangan dll. Sedangkan pengeluaran di bawah 5 juta dapat menggunakan kas tunai yang ada di Bendahara Desa atau pelaksana kegiatan.

Begitu juga pembatasan berupa batas waktu pertanggungjawaban panjar misalnya selambat-lambatnya 7 hari sejak diterima uang panjar harus segera dipertanggungjawabkan. Jika terdapat uang sisa panjar (belanja lebih kecil dari panjar yang diberikan) maka sisa uang panjar tersebut segera disetorkan ke Bendahara Desa sebagai bagian dari pertanggungjawaban panjar. Mekanisme Panjar secara keseluruhan ini yaitu meliputi proses, dokumen, persyaratan dan pembatasan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Kepala Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Pengaturan lain terkait panjar yaitu Panjar tidak boleh diberikan untuk

kegiatan yang sama jika panjar sebelumnya dipertanggungjawabkan.

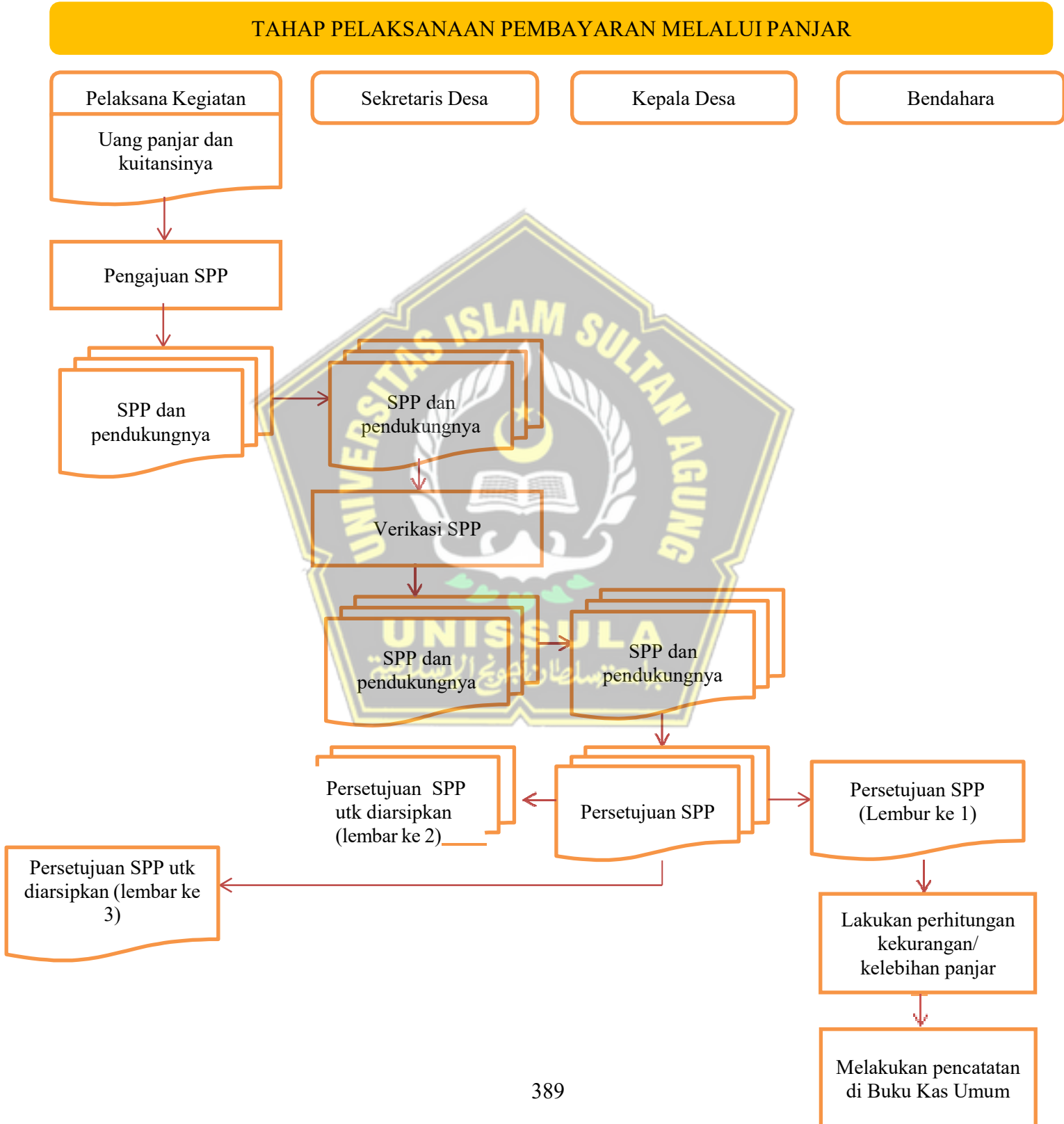
Atas panjar kegiatan yang diterima dari Bendahara Desa, pelaksana kegiatan mencatat dalam Buku Kas Pembantu Kegiatan dan membayarkan kepada pihak ketiga setelah barang/jasa diterima. Atas kuitansi pembayaran tersebut selanjutnya dipertanggungjawabkan melalui pengajuan SPP untuk disahkan belanjanya oleh Kepala Desa setelah melalui verifikasi oleh Sekretaris Desa.

Pembayaran tersebut dilakukan atas kegiatan-kegiatan penyelenggaraan pemerintah desa, pembangunan desa, pembinaan dan pemberdayaan masyarakat desa yang menjadi tanggungjawab Kepala Seksi sebagai Pelaksana Kegiatan sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.

Flowchart pelaksanaan kegiatan melalui panjar kepada pelaksana kegiatan adalah sebagai berikut:



Gambar 3.17
Flowchart Pelaksanaan Pembayaran Melalui Panjar



Surat Permintaan Pembayaran (SPP)

Setelah barang dan jasa diterima, selanjutnya pelaksana kegiatan mengajukan Surat Permintaan Pembayaran (SPP) kepada Kepala Desa. Pelaksanaan kegiatan baik yang melalui panjar ataupun tanpa melalui panjar menggunakan form SPP yang sama dan diproses serta diverifikasi tanpa ada perbedaan oleh Sekretaris Desa.

Perbedaan mekanisme panjar dan tanpa panjar terdapat pada kolom isian -Catatan Panjar. Untuk pelaksanaan tanpa melalui mekanisme panjar, maka kolom ini NIHIL, sedangkan yang melalui mekanisme panjar diisi sebesar uang panjar yang diterima. Catatan Panjar ini berguna bagi Bendahara Desa dalam melakukan pembayaran. Jika tanpa melalui mekanisme panjar, maka Bendahara Desa akan membayar sebesar SPJ yang disahkan oleh Kepala Desa, sedangkan jika terdapat panjar, maka perhitungan pembayaran yang dilakukan oleh Bendahara (atau adanya pengembalian uang dari Pelaksana Kegiatan jika panjar yang diberikan lebih besar) adalah sebesar selisih antara SPJ yang disahkan dan uang panjar yang diberikan.

SPP yang diajukan oleh pelaksana kegiatan dilakukan verifikasi terlebih dahulu oleh Sekretaris Desa sebelum disetujui oleh Kepala Desa. Verifikasi yang dilakukan oleh Sekretaris Desa meliputi:

- a. Meneliti kelengkapan permintaan pembayaran diajukan oleh pelaksana kegiatan.

- b. Menguji kebenaran perhitungan tagihan atas beban APB Desa yang tercantum dalam permintaan pembayaran.
- c. Menguji ketersediaan dana untuk kegiatan dimaksud.
- d. Menolak pengajuan permintaan pembayaran oleh pelaksana kegiatan apabila tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan.

Saat pengajuan SPP perlu diatur lebih lanjut baik berupa batasan nilai atau waktu/lamanya pengajuan (dihitung misalnya dari barang yang diterima) agar frekuensi pengajuan SPP tidak terlalu sering/banyak namun juga tidak terlalu lama yang menyebabkan SPJ menjadi terlambat.

Format Surat Permintaan Pembayaran (SPP) adalah sebagai berikut:

Gambar 3.18

Format Surat Permintaan Pembayaran (SPP)
SURAT PERMINTAAN PEMBAYARAN (SPP)

DESA.....KECAMATAN.....
 TAHUN ANGGARAN.....

1. Bidang :
2. Kegiatan :
3. Sumber Dana :
4. Waktu Pelaksanaan :
5. Output :

Rincian Pendanaan :

	Rekening	AIAN	ANGGRAN	CAIRAN S.D. YUG LALU	RMINTAAN SEKARANG	MLAH SAMPAL SAAT INI	A DANA
			(Rp)	(Rp)	(Rp)	(Rp)	(Rp)
	2	3	4	5	6	5 + 6	= 4 - 7
		AH					

Catatan Panjar:

- Panjar kegiatan yang telah diberikan sebelumnya
- Sisa yang dimintakan/dikembalikan oleh pelaksana

..... tanggal

Telah dilakukan verifikasi
Sekretaris Desa

Pelaksana Kegiatan

.....
Setujui untuk dibayarkan
Kepala Desa

.....
Telah dibayar lunas
Bendahara Desa

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa SPP merupakan dokumen yang berisi permintaan pembayaran atau pengesahan belanja yang telah dilakukan oleh pelaksana kegiatan, dokumen verifikasi oleh Sekretaris Desa (ordonator), serta dokumen pengesahan belanja oleh Kepala Desa (otorisator) sekaligus juga perintah bagi Bendahara Desa (Comptable).

SPP merupakan dokumen penting dalam penyusunan Laporan Realisasi APB Desa. Seluruh SPP kegiatan yang ada pada akhir periode akan dikompilasi untuk mengetahui akumulasi belanja untuk setiap kegiatan. Untuk

Kebutuhan penyusunan realisasi APB Desa serta pengendalian, maka lembar 1 SPP dibuat sebanyak 3 rangkap, dengan rincian sebagai berikut:

- Rangkap 1 (asli) untuk Bendahara Desa,
- Rangkap 2 untuk Sekretaris Desa, dan
- Rangkap 3 untuk Pelaksana Kegiatan

Arsip SPP tersebut adalah dari Lembar 1 SPP yang telah ditanda tangani semua pihak baik oleh Pelaksana Kegiatan, Sekretaris Desa, Kepala Desa dan Bendahara Desa. Khusus untuk Bukti pendukung asli dan lampiran selanjutnya hanya diarsipkan oleh Bendahara Desa.

Pengajuan SPP oleh Pelaksana Kegiatan di atas dilampiri dengan:

- Pernyataan Tanggung Jawab Belanja
- Bukti Transaksi

Surat Pernyataan Tanggung Jawab Belanja

Surat Pernyataan Tanggung Jawab Belanja (SPTB) merupakan lampiran dari SPP yang diajukan. SPTB merupakan rekapitulasi SPJ yang telah dilakukan oleh pelaksana kegiatan. Dalam Surat Pernyataan Tanggung Jawab Belanja ini ditambahkan kolom Nama dan Nomor Rekening Pihak ketiga untuk memfasilitasi pembayaran yang karena batasan tertentu mengharuskan pembayarannya melalui transfer bank. Surat Pernyataan ini didukung oleh Bukti Transaksi yang merupakan syarat kelengkapan dalam pengajuan SPP.

Format Surat Pernyataan Tanggung Jawab Belanja disajikan sebagai berikut:

Format Surat Pernyataan Tanggung Jawab Belanja
PERNYATAAN TANGGUNGJAWAB BELANJA
 DESA.....KECAMATAN.....
 TAHUN ANGGARAN.....

- | PENERIMA | or dan Nama
Rekening Bank | RAIAN | LAH |
|-------------|------------------------------|-------|-----|
| 2 | 3 | 4 | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| JUMLAH (Rp) | | | |

Pelaksana Kegiatan

394

transaksi yang dibuat setelah melakukan transaksi untuk kebutuhan pencatatan keuangan. Di dalam suatu bukti transaksi minimal memuat data: pihak yang mengeluarkan atau yang membuat. Bukti transaksi yang baik adalah di dalamnya tertulis pihak secara jabatan yang membuat, yang memverifikasi, yang menyetujui dan yang menerima. Contoh Bukti Transaksi diantaranya berupa Kuitansi, Faktur, Surat Perjanjian, Surat Penerimaan Barang, Nota Kontan (Nota), Nota Debet, Nota Kredit dan Memo Internal.

Hal lain yang terpenting terkait bukti adalah bukti harus diberi nomor dan diarsipkan sehingga dapat dengan mudah ditelusuri jika diperlukan. Bukti-bukti transaksi (termasuk dokumen pembukuannya seperti BKU, Buku Bank dll) adalah dokumen resmi milik Pemerintah Desa. Bukti Transaksi berfungsi untuk sumber data untuk keperluan pemeriksaan/audit, dan juga sebagai barang bukti apabila diperlukan dalam proses hukum, dalam hal terjadi dugaan penyelewengan keuangan, atau tindak pidana lain terkait keuangan desa. Dengan demikian, tindakan secara sengaja menghilangkan, merusak, mengubah, seluruh atau sebagian dokumen dimaksud adalah tindakan melawan hukum.

Register SPP

Register SPP merupakan dokumen tambahan yang tidak ada dalam Permendagri 113/2014. Register SPP berguna sebagai alat kontrol bagi Sekretaris desa terhadap SPP yang diajukan dari pelaksana kegiatan, diperlukan dokumen berupa Register SPP yang dikelola oleh Sekretaris Desa.

Dengan Register SPP ini, Sekretaris Desa dapat mengetahui jumlah SPP yang sedang diproses serta tingkat kemajuannya apakah sudah diverifikasi Sekdes, disetujui Kades atau sudah dibayarkan oleh Bendahara Desa.

Format Register SPP yang dikelola oleh Sekretaris Desa adalah sebagai berikut:

Gambar 3.20
Format Register Surat Permintaan Pembayaran
PEMERINTAH DESA

REGISTER SURAT PERMINTAAN PEMBAYARAN (SPP)

No	Bidang	Kegiatan	SPP		Uraian	Jumlah	Verifikasi Sekdes	Setuju Kades	Bayar Bendahara	Keterangan
			Tgl	Nomor						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

..... tanggal
Sekretaris Desa
(Tanda Tangan)
(Nama Jelas)
NIP

Buku Kas Pembantu Kegiatan

Dokumen SPP tersebut selanjutnya oleh Pelaksana Kegiatan dicatat ke dalam Buku Kas Pembantu Kegiatan. Format Buku Kas Pembantu Kegiatan disajikan sebagai berikut:

Kuitansi dan Perpajakan

Pembayaran kepada pihak ketiga baik melalui Bendahara Desa maupun oleh pelaksana kegiatan dibuatkan bukti transaksinya berupa kuitansi pengeluaran. Jika terdapat kewajiban potongan/pungutan pajak maka dalam kuitansi diinformasikan potongan dan pungutan pajak tersebut. Format contoh kuitansi adalah sebagai berikut:

Gambar 3.22
Format Kuitansi Pengeluaran

KUITANSI PENGELUARAN

Nomor Kuitansi:

Sudah terima dari :

Banyaknya uang :

Untuk Pembayaran : Pembelian

Nama Kegiatan :

Kode Rekening Belanja :

Potongan Pajak

Nilai :

Pot. Pajak PPN :

Pot. Pajak Penghasilan :

Total yg dibayarkan :

Yang Menerima,

Cap, Tanda Tangan
Nama Jelas Pihak Ketiga

Terbilang Rp

Pemungutan/pemotongan pajak penghasilan (PPH) dan pajak lainnya merupakan kewajiban Bendahara Desa ketika melakukan pembayaran kepada pihak penerima. Kewajiban potongan/pungutan tersebut dilaksanakan sesuai

ketentuan peraturan perundang-undangan. Seluruh penerimaan potongan dan pajak yang dipungutnya wajib disetor ke Rekening Kas Negara sesuai batasan waktu yang diatur dalam ketentuan perpajakan.

Pemotongan Pajak adalah istilah yang digunakan pengenaan pajak penghasilan (PPh) atas pengeluaran yang sudah jelas/pasti sebagai penghasilan oleh penerimanya. Misal pengeluaran untuk gaji, upah, honorarium, sewa, dan lain sebagainya. Bendahara diwajibkan memotong PPh atas pembayaran terhadap penerima. Jenis-jenis PPh yang dilakukan pemotongan adalah PPh perorangan (PPh Pasal 21, dan PPh Pasal 23).

Pemungutan pajak diterapkan pada PPh Pasal 22 dan PPN. Secara umum PPh Pasal 22 dikenakan pada pengadaan barang dengan nilai batas sesuai ketentuan sebesar Rp 2.000.000,00 dengan tarif 1,5% di luar PPN. Sedangkan PPN dikenakan kepada Barang/Jasa Kena Pajak dengan tarif 10%.

Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan barang dan/atau jasa di Desa, sebagaimana diatur dalam pasal 105 PP No. 43 tahun 2014, diatur dengan peraturan bupati/walikota dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, setiap Bupati/Wali Kota wajib menerbitkan Peraturan Bupati/Walikota yang mengatur tatacara dan menggariskan ketentuan pengadaan barang dan jasa di desa.

Salah satu peraturan tentang pengadaan barang dan jasa adalah Perka LKPP No. 13 Tahun 2013 tentang Pedoman Tatacara Pengadaan Barang/Jasa

di Desa. Dalam Perka dimaksud dinyatakan secara jelas bahwa pengadaan barang/jasa yang bersumber dari APBDesa di luar ruang lingkup pengaturan pasal 2 Perpres 54 /2010 jo Perpres 70/2012. Menurut Perka LKPP tersebut, tata cara pengadaan barang/jasa oleh Pemerintah Desa yang sumber pembiayaannya dari APBDesa ditetapkan oleh kepala daerah dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan Kepala LKPP dan kondisi masyarakat setempat.

Pengadaan barang/jasa oleh pemerintah desa pada prinsipnya dilakukan dengan swakelola dengan memaksimalkan penggunaan, material/bahan dari wilayah setempat. Apabila tidak dapat dilakukan dengan cara swakelola baik sebagian maupun seluruhnya, maka dapat dilaksanakan oleh penyedia barang/jasa yang dianggap mampu untuk melaksanakan pekerjaan.

Setiap desa wajib membentuk Tim Pengelola Kegiatan (TPK) melalui Surat Keputusan Kepala Desa yang terdiri dari unsur pemerintah desa dan unsur lembaga kemasyarakatan desa untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa. Kedudukan TPK terkait pengadaan barang/jasa harus sinkron dengan proses pembayaran sebagaimana telah dibahas di atas. Ketentuan lebih lanjut terkait pengadaan barang dan jasa akan dibahas secara rinci dalam juklak tersendiri.

Laporan Kegiatan

Setelah proses persetujuan/pengeasan belanja dilakukan oleh kepala desa melalui dokumen SPP maka sebagai langkah selanjutnya pelaksana

Gambar 3.23

Format Laporan Kegiatan

LAPORAN KEGIATAN

DESA KECAMATAN

TAHUN ANGGARAN

Kepala Desa

Wakil Sekretaris Desa

Tempat

A. Realisasi Keuangan

No.	Kode Rekening					Nama/Kegiatan	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	
							AB)	er SPP)	
JUMLAH									

B. Realisasi Fisik/Output

	raian Output	Satuan	olume	Nilai (Rp)	Ket
JUMLAH					

C. Kendala dan upaya Mengatasinya

.....

.....

D. Saran dan Rekomendasi

.....
.....

....., tanggal.....

Pelaksana Kegiatan

.....

Laporan ini dibuat ketika kegiatan telah selesai dilaksanakan sebagai media pemberitahuan tambahan aset (jika ada). Dalam laporan kegiatan diuraikan hasil/keluaran kegiatan beserta biaya yang telah dikeluarkan. Jika keluaran berupa aset yang merupakan bagian kekayaan milik desa maka harus dicatat dalam buku inventaris desa dan dilaporkan dalam Laporan Kekayaan Milik Desa. Laporan kegiatan ini didukung oleh lampiran berupa Berita Acara Serah Terima Barang dari penyedia/pihak ketiga kepada pelaksana kegiatan/kepala desa.

4. Pelaksanaan Pembiayaan

Pelaksanaan Pembiayaan mencakup Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan.

- Penerimaan Pembiayaan

Penerimaan Pembiayaan mencakup SiLPA Tahun sebelumnya, Pencairan Dana Cadangan dan hasil Penjualan Kekayaan Desa yang Dipisahkan.

Sisa Lebih Perhitungan Anggaran adalah penerimaan pembiayaan yang digunakan untuk mendanai pelaksanaan kegiatan tahun berjalan yang berasal dari pelampauan penerimaan pendapatan dan penghematan belanja tahun sebelumnya. Realisasi penggunaan SiLPA merupakan keseluruhan SiLPA yang dianggarkan dalam APB Desa.

Pencairan Dana Cadangan merupakan kegiatan pencairan dana dari rekening dana cadangan ke rekening desa yang dilakukan sesuai Peraturan Desa yang mengatur hal tersebut.

Sedangkan penerimaan pembiayaan yang berasal dari Hasil Penjualan Kekayaan Desa yang Dipisahkan diperoleh dari realisasi penjualan aset/kekayaan desa kepada pihak ketiga. Penjualan kekayaan milik desa yang bersifat strategis harus dilakukan melalui musyawarah desa terlebih dahulu yang selanjutnya ditetapkan dalam peraturan desa atau keputusan kepala Desa yang mengacu pada ketentuan pengelolaan Kekayaan Milik Desa. Kekayaan Milik Desa dapat dijual hanya apabila sudah tidak memiliki manfaat dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau disetujui dalam musyawarah desa.

- **Pengeluaran Pembiayaan**

Pengeluaran Pembiayaan diantaranya Pembentukan Dana Cadangan dan Penyertaan Modal Desa. Pembentukan Dana Cadangan dilakukan setelah adanya penetapan persetujuan melalui Peraturan Desa.

Pembentukan Dana Cadangan ditempatkan pada rekening tersendiri dan penganggarannya tidak melebihi tahun akhir masa jabatan Kepala Desa. Begitu juga halnya dengan Penyertaan Modal Desa, pelaksanaannya dilakukan setelah mendapat persetujuan dari Badan Permusyawaratan Desa.

D. Penatausahaan Keuangan Desa

Penatausahaan Keuangan Desa adalah kegiatan pencatatan yang khususnya dilakukan oleh Bendahara Desa. Bendahara Desa wajib melakukan pencatatan terhadap seluruh transaksi yang ada berupa penerimaan dan pengeluaran. Bendahara Desa melakukan pencatatan secara sistematis dan kronologis atas transaksi-transaksi keuangan yang terjadi. Penatausahaan keuangan desa yang dilakukan oleh Bendahara Desa dilakukan dengan cara sederhana, yaitu berupa PEMBUKUAN belum menggunakan jurnal akuntansi.

Penatausahaan baik penerimaan kas maupun pengeluaran kas, Bendahara Desa menggunakan:

- Buku Kas Umum;
- Buku Kas Pembantu Pajak; dan
- Buku Bank

Bendahara Desa melakukan pencatatan atas seluruh penerimaan dan pengeluaran dalam Buku Kas Umum untuk yang bersifat TUNAI. Sedangkan transaksi penerimaan dan pengeluaran yang melalui bank/transfer dicatat dalam

Buku Bank. Buku Kas Pembantu Pajak digunakan oleh Bendahara Desa untuk mencatat penerimaan uang yang berasal dari pungutan pajak dan mencatat pengeluaran berupa penyetoran pajak ke kas Negara. Khusus untuk pendapatan pembiayaan, terdapat buku pembantu berupa Buku Rincian Pendapatan dan Buku Rincian Pembiayaan.

1. Penatausahaan Penerimaan Desa

Penerimaan yang bersifat tunai yang diterima oleh Bendahara Desa dibuatkan bukti kuitansi tanda terima dan dicatat oleh Bendahara Desa pada Buku Kas Umum. Sedangkan untuk penerimaan yang bersifat transfer, Bendahara Desa akan mendapat informasi dari bank berupa Nota Kredit atas dana-dana yang masuk ke dalam Rekening Kas Desa. Berdasarkan nota kredit ini selanjutnya Bendahara Desa melakukan pencatatan ke dalam Buku Bank. Pencatatan penerimaan baik kas maupun transfer harus disertai dengan bukti yang lengkap dan sah serta dicatat secara benar dan tertib.

Selain pencatatan pada Buku Kas Umum atau Buku Bank, Bendahara Desa juga membukukan realisasi pendapatan ke dalam Buku Rincian Pendapatan. Pencatatan dalam Buku Rincian Pendapatan berguna untuk mengklasifikasi rincian dari realisasi pendapatan yang diterima agar dapat dilaporkan ke dalam Laporan Realisasi APB Desa. Pencatatan seluruh penerimaan tersebut dilakukan secara benar dan tertib.

2. Penatausahaan Belanja Desa

Belanja Kegiatan yang bersifat tunai yang dikeluarkan oleh Bendahara

Desa dibuatkan bukti kuitansi pengeluaran dan dicatat oleh Bendahara Desa pada Buku Kas Umum. Sedangkan untuk Belanja yang bersifat transfer langsung ke pihak ketiga, Bendahara Desa melakukan pencatatan ke dalam Buku Bank (tidak dicatat di BKU, karena BKU untuk transaksi tunai). Pencatatan penerimaan baik kas maupun transfer harus disertai dengan bukti yang lengkap dan sah serta dicatat secara benar dan tertib.

Selain pencatatan transaksi pada Buku Kas Umum atau Buku Bank, Bendahara Desa juga mencatat kewajiban perpajakan yang dipotong/dipungut atas transaksi belanja yang dilakukan. Atas pemotongan/pungutan pajak yang dilakukan, Bendahara Desa mencatat dalam Buku Pajak pada kolom penerimaan. Nilai Potongan/pungutan pajak didasarkan pada bukti kuitansi sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Ketika Bendahara Desa melakukan penyetoran ke Kas Negara dengan batasan waktu yang diatur dalam ketentuan perpajakan melalui form Surat Setoran Pajak (SSP) maka Bendahara Desa mencatat dalam Buku Pembantu Pajak pada kolom Pengeluaran.

Khusus untuk pungutan pajak daerah disesuaikan dengan kondisi daerah masingmasing, dan jika memang diberlakukan kepada desa maka dalam peraturan kepala daerah tersebut harus terdapat pemberian kewenangan pemungutan pajak daerah kepada Bendahara Desa. Jika hal tersebut tidak disebutkan maka Bendahara Desa tidak boleh melakukan pemungutan karena tidak ada kewenangan.

3. Penatausahaan Pembiayaan Desa

Seperti halnya pencatatan Pendapatan pada BKU/Buku Bank, untuk membukukan Realiasi Pembiayaan, baik penerimaan pembiayaan maupun pengeluaran pembiayaan dicatat dalam Buku Rincian Pembiayaan. Pencatatan dalam Buku Rincian Pembiayaan berguna untuk mengklasifikasi rincian dari realisasi pembiayaan. Pencatatan ini diperlukan agar dapat dilaporkan ke dalam Laporan Realisasi APB Desa. Pencatatan seluruh penerimaan pembiayaan maupun pengeluaran pembiayaan tersebut dilakukan secara benar dan tertib.

4. Dokumen Penatausahaan Oleh Bendahara Desa

Bendahara Desa tidak menggunakan buku pembantu lain berupa Buku Pembantu Panjar dan Buku Pembantu Rincian Objek Belanja, karena telah dilaksanakan oleh fungsi yang lain. Buku Pembantu Panjar secara sederhana telah digantikan dengan Buku Pembantu Kegiatan yang dikelola Pelaksana Kegiatan. Buku Pembantu Rincian Objek Belanja yang menggambarkan akumulasi realisasi belanja dapat dilihat pada dokumen SPP terakhir yang juga didokumentasikan oleh Pelaksana Kegiatan. Buku Pembantu Kas Tunai tidak ada karena telah digantikan dengan Buku Kas Umum.

Format Buku Kas Umum, Buku Bank dan Buku Kas Pembantu Pajak serta Buku Rincian Pendapatan dan Buku Rincian Pembiayaan disajikan sebagai berikut:

c. Buku Kas Umum

Gambar 3.24
Format Buku Kas Umum

BUKU KAS UMUM
DESA.....KECAMATAN.....
TAHUN ANGGARAN

No	Tgl.	KODE REKENING	URAIAN	PENERIMAAN (Rp)	PENGELUARAN (Rp)	NO BUKTI	JML PENGELUARAN KUMULATIF	SALDO
1	2	3	4	5	6	7	8	9
			Pindaha...					
JUMLAH								

Mengetahui,
Kepala Desa

..... XX
Bendahara Desa

Buku Kas Umum sebagaimana diuraikan di atas digunakan hanya untuk mencatat transaksi yang bersifat TUNAI. Pencatatan dalam BKU dilakukan secara kronologis. Kode Rekening digunakan untuk transaksi yang mempengaruhi pendapatan dan belanja sebagaimana tertuang dalam APB Desa. Jika tidak mempengaruhi Belanja seperti pengambilan uang tunai dari bank, pemberian panjar tidak diberi kode rekening. Nomor Bukti agar diisi dengan pemberian nomor secara intern yang diatur secara sistematis sehingga mudah untuk ditelusuri.

Terkait -jumlah pengeluaran kumulatif pada kolom 8 dicatat sebesar akumulasi khusus pengeluaran kas tanpa dipengerahui penerimaan, sedangkan

saldo menggambarkan akumulasi uang yang dipengaruhi penerimaan kas dan pengeluaran kas.

Setiap akhir bulan BKU ini ditutup secara tertib dan ditanda tangani oleh Bendahara Desa, serta Kepala Desa dengan sebelumnya diperiksa dan diparaf oleh Sekretaris Desa.

b. Buku Bank

Gambar 3.25
Format Buku Bank



BUKU BANK DESA
DESAKECAMATAN
TAHUN ANGGARAN
Bulan:
Bank Cabang:
Rek No:

No	TANGGAL TRANSAKSI	URAIAN TRANSAKSI	BUKTI TRANSAKSI	PEMASUKAN		PENGELUARAN			SALDO
				SETORAN (Rp)	BUNGA BANK (Rp)	PENARIKAN (Rp)	PAJAK	BIAYA ADM (Rp)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		Pindahan Saldo		xxxx	xxxx	xxxx	xxx	xxxx	xxxxxxx

Mengetahui,
Kepala Desa

.....

....., 20XX

Bendahara Desa

.....

Berbeda dengan BKU, Buku Bank digunakan hanya untuk transaksi yang berkaitan dan memengaruhi saldo pada BANK. Pencatatan dalam Buku Bank juga dilakukan secara kronologis. Tidak ada Kode Rekening dalam Buku Bank sebagaimana BKU. Bukti agar diisi dengan pemberian nomor secara intern yang diatur secara sistematis sehingga mudah untuk ditelusuri. Khusus untuk pengisian Bunga Bank (kolom 6), Pajak (Kolom 8) dan Biaya Administrasi (Kolom 9) berasal dari rekening koran yang diperoleh Bendahara dari Bank yang bersangkutan.

Saldo menggambarkan akumulasi yang dipengaruhi penerimaan dan pengeluaran melalui bank. Saldo ini harus dilakukan perbandingan/rekonsiliasi dengan Rekening Koran yang diterima dari Bank tempat menyimpan rekening kas desa.

Setiap akhir bulan Buku Bank ini ditutup secara tertib dan ditanda tangani oleh Bendahara Desa, serta Kepala Desa dengan sebelumnya diperiksa dan diparaf oleh Sekretaris Desa.

c. Buku Kas Pembantu Pajak

Gambar 3.26
Format Buku Pembantu Pajak

BUKU KAS PEMBANTU PAJAK
 DESA KECAMATAN
 TAHUN ANGGARAN

	NGGAL	RAIAN	MOTONGAN (Rp)	NYETOR (Rp)	SALDO (Rp)
	2	3	4		5
JUMLAH					

Mengetahui,
 Kepala Desa tanggal 20xx
 Bendahara Desa

Buku Pembantu Pajak digunakan untuk mencatat pungutan/potongan yang dilakukan oleh Bendahara Desa serta pencatatan penyeteroran ke kas negara sesuai dengan ketentuan perundangan. Atas pungutan/potongan dan penyeteroran pajak ini tidak dilakukan pencatatan pada Buku Kas Umum, hanya pada Buku Pembantu Pajak.

d. Buku Rincian Pendapatan

Gambar 3.27
Buku Rincian Pendapatan

Buku Rincian Pendapatan merupakan buku tambahan yang tidak ada dalam Permendagri 113/2014. Buku ini merupakan buku pembantu untuk mengklasifikasi dan mengelompokan rincian pendapatan yang diterima agar pada saat menyusun laporan realisasi APB Desa tidak mengalami kesulitan.

Ketika Bendahara Desa menerima pendapatan secara tunai misalnya dari Pendapatan Hasil Aset (seperti pasar desa atau tambatan perahu), maka selain dicatat pada BKU pada kolom penerimaan, maka penerimaan pendapatan tersebut dicatat pada Buku Rincian Pendapatan pada kolom PADesa-Hasil Aset (1.1.2). Ketika menyusun Laporan Realiasi APB Desa, maka untuk mengetahui realisasi rincian pendapatan dapat diketahui dengan mudah karena telah diklasifikasikan/dikelompokan.

e. Buku Rincian Pembiayaan

Gambar 3.28

Buku Rincian Pembiayaan

Sebagaimana Buku Rincian Pendapatan, Buku Rincian Pembiayaan merupakan buku tambahan yang tidak ada dalam Permendagri 113/2014. Buku ini merupakan buku pembantu untuk mengklasifikasi dan mengelompokan Rincian Pembiayaan yang diterima agar pada saat menyusun laporan realisasi APB Desa tidak mengalami kesulitan, walaupun secara frekuensi, transaksi

pembiayaan ini relatif sedikit dilakukan, namun sebagai pengendalian dan alat penelusuran, Buku Rincian Pembiayaan ini tetap diperlukan.

Ketika Bendahara Desa melakukan pengeluaran pembiayaan secara transfer/bank misalnya berupa Penyertaan Modal pada BUM Desa, maka selain dicatat pada Buku Bank pada kolom pengeluaran, maka pengeluaran pembiayaan tersebut dicatat pada Buku Rincian Pembiayaan pada kolom Pengeluaran Pembiayaan Penyertaan Modal Desa. Ketika menyusun laporan Realiasi APB Desa, maka untuk mengetahui realisasi rincian pembiayaan dapat diketahui dengan mudah karena telah diklasifikasikan/dikelompokan.

5. Laporan Bendahara Desa

Sesuai pasal 35 Permendagri 113 Tahun 2014, Bendahara Desa wajib mempertanggungjawabkan uang melalui laporan pertanggungjawaban. Laporan Pertanggungjawaban ini disampaikan setiap bulan kepada Kepala Desa paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Sebelumnya, Bendahara Desa melakukan tutup buku setiap akhir bulan secara tertib, meliputi Buku Kas Umum, Buku Bank, Buku Pajak dan Buku Rincian Pendapatan. Penutupan buku ini dilakukan bersama dengan Kepala Desa.

Format Laporan Pertanggungjawaban Bendahara tidak tercantum dalam Lampiran Permendagri 113/2014. Berdasarkan buku yang dikelola, maka seharusnya Laporan Pertanggungjawaban Bendahara Desa menggambarkan arus uang masuk yang diterima dari pendapatan dan arus uang yang keluar untuk belanja, panjar dan lain-lain. Arus uang tersebut tercatat dari Buku kas

Umum dan Buku Bank.

Berdasarkan buku yang dikelola oleh Bendahara Desa tersebut, berikut disajikan ilustrasi Laporan Pertanggungjawaban Bendahara sebagai berikut:

Gambar 3.29
Laporan Pertanggungjawaban Bendahara Desa
LAPORAN PERTANGGUNGJAWABAN BENDAHARA DESA
DESA KECAMATAN
TAHUN ANGGARAN

Yth. Kepala Desa

Melalui Sekretaris Daerah

Di Tempat

Dengan memperhatikan Peraturan Kepala Daerah No Tahun Tentang Pengelolaan Keu Desa, bersama ini kami sampaikan Laporan Pertanggungjawaban Bendahara Desa..... sebagai berikut:

A. Kas Tunai

Saldo Awal	Rp
Jumlah Penerimaan	Rp
Jumlah Pengeluaran	Rp
Saldo Akhir	<u>Rp</u>
	Rp

B. Kas di Rekening Kas Desa

Saldo Awal	Rp
Jumlah Penerimaan	Rp
Jumlah Pengeluaran	Rp
Saldo Akhir	<u>Rp</u>
	Rp

C. Rekapitulasi Posisi Kas di Bendahara Desa

Saldo di Kas Tunai	Rp
Saldo di Bank	Rp
Saldo Total	Rp

..... 20xx

Bendahara Desa

.....

Saldo Awal berasal dari saldo bulan sebelumnya, sedangkan jumlah penerimaan maupun pengeluaran baik Kas Tunai maupun Rekening Kas Desa diperoleh dari jumlah kolom penerimaan dan kolom pengeluaran pada BKU dan Buku Bank. Laporan Pertanggungjawaban Bendahara Desa disampaikan kepada Kepala Desa melalui Sekretaris Desa untuk diverifikasi terlebih dahulu. Verifikasi dilakukan dengan membandingkan saldo sesuai pembukuan dengan saldo riil berupa kas tunai dan di Rekening Kas Desa. Hal ini merupakan salah satu fungsi pengawasan yang dilakukan kepala desa.

6. Penatausahaan oleh Pelaksana Kegiatan

Penatausahaan yang dilakukan oleh Pelaksana Kegiatan berupa pencatatan dalam Buku Kas Pembantu Kegiatan dan Laporan Kegiatan ketika kegiatan telah selesai. Buku Kas Pembantu Kegiatan mencatat penerimaan yang diperoleh dari Bendahara Desa (panjar) atau dari masyarakat (swadaya) yang telah dirupiahkan.

Pengeluaran dicatat oleh Pelaksana Kegiatan atas belanja-belanja yang telah dilakukan baik berupa belanja barang/jasa maupun belanja modal. Atas saldo yang masih tersisa dan berada di pelaksana kegiatan, maka dilakukan penyetoran kepada Bendahara Desa. Hal yang perlu menjadi catatan adalah semua penerimaan dan pengeluaran tersebut didukung dengan bukti yang sah dan lengkap, tidak hanya pengeluaran tetapi termasuk juga penerimaan. Contoh bukti penerimaan yang perlu dibuat oleh pelaksana kegiatan adalah tanda terima swadaya berupa barang dan daftar hadir untuk tenaga/gotong

royong.

7. Kode Rekening

Pengelolaan keuangan yang baik memerlukan adanya suatu klasifikasi dalam sistem yang dijabarkan dalam Kode Rekening atau Chart of Accounts. Kode Rekening tersebut terdiri dari kumpulan akun secara lengkap yang digunakan di dalam pembuatan proses perencanaan, pelaksanaan, penatusahaan hingga pelaporan. Kode rekening merupakan alat untuk mensinkronkan proses perencanaan hingga pelaporan. Diharapkan dengan adanya Kode Rekening, kebutuhan akan pelaporan yang konsisten dari sejak terjadinya proses perencanaan dan penganggaran akan dapat terpenuhi.

Mengingat pentingnya peran kode rekening tersebut maka diperlukan standarisasi kode rekening sehingga akan dicapai keseragaman dalam pemakaiannya khususnya di wilayah suatu kabupaten/kota. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka kode rekening disusun sedemikian rupa sehingga dapat berfungsi secara efektif.

Tujuan pembakuan Kode rekening adalah mengakomodasi proses manajemen keuangan dengan anggaran berbasis kinerja sedemikian rupa agar diperoleh:

- Perencanaan anggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan dilakukan secara proporsional, transparan dan profesional;

- Pelaksanaan anggaran berbasis kinerja dilakukan secara lebih akuntabel; dan
- Laporan Keuangan mengakomodasi secara baik pengendalian anggaran, pengukuran kinerja dan pelaporan kinerja keuangan dalam Laporan Keuangan

Permendagri 113/2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa pada pasal 8 telah mengklasifikasikan pendapatan, belanja dan pembiayaan sampai tingkat jenis. Namun untuk kepentingan pengendalian, sebagaimana disebutkan dalam pasal 43 diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati/Walikota. Ilustrasi sebagaimana tercantum dalam APB Desa untuk tingkat objek belanja (ditulis dalam tanda strip) bersifat tidak mengikat, oleh karena itulah Pemerintah Kabupaten/Kota mengatur lebih lanjut objek belanja tersebut (bahkan hingga Rincian Objek Belanja jika diperlukan) disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan daerah masing-masing.

Ruang lingkup dalam Kode Rekening ini terbatas pada Kode Rekening Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan. Kode Rekening belum mencakup untuk Aset, Kewajiban dan Ekuitas sebagaimana termaktub dalam Laporan Kekayaan Milik Desa, dikarenakan aturan untuk pengelolaan Kekayaan Milik Desa belum terbit.

Kode Rekening disajikan dengan menggunakan istilah level akun. Level akun yang dimaksud dapat diuraikan sebagai berikut:

Level 1 : Kode Akun

Level 2 : Kode Kelompok

Level 3 : Kode Jenis

Level 4 : Kode Objek => Bersifat tambahan (diatur dalam Perkada)

Kode Rekening Pendapatan Desa

Pendapatan Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Permendagri 113/2014 diklasifikasikan menurut kelompok dan jenis. Pendapatan Desa terdiri atas kelompok: 1) Pendapatan Asli Desa (PADesa); 2) Transfer; dan 3) Pendapatan Lain-Lain.

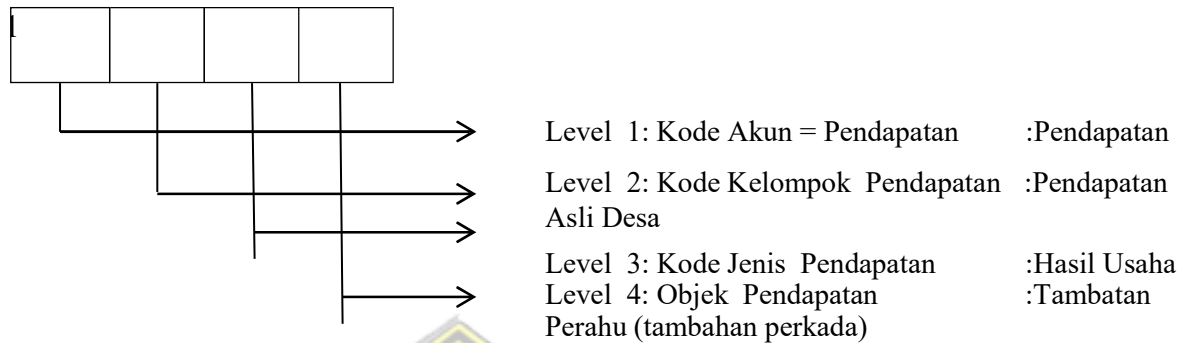
Kelompok PADesa terdiri atas jenis: 1) Hasil usaha; 2) Hasil aset; 3) Swadaya, partisipasi dan Gotong royong; dan 4) Lain-lain pendapatan asli desa.

Kelompok Transfer terdiri dari jenis: 1) Dana Desa; 2) Bagian dari Hasil Pajak Daerah Kabupaten/Kota dan Retribusi Daerah; 3) Alokasi Dana Desa (ADD); 4) Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi; dan 5) Bantuan Keuangan APBD Kabupaten/Kota.

Kelompok Lain-Lain Pendapatan Asli Desa terdiri dari jenis: 1) Hibah dan Sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat; dan 2) Lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Untuk tingkat Objek Pendapatan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati/Walikota. Ilustrasi Kode Rekening lebih lengkap hingga ke level objek dapat dilihat pada lampiran Juklak Bimkon ini.

Gambaran Kode Rekening Pendapatan adalah sebagai berikut:



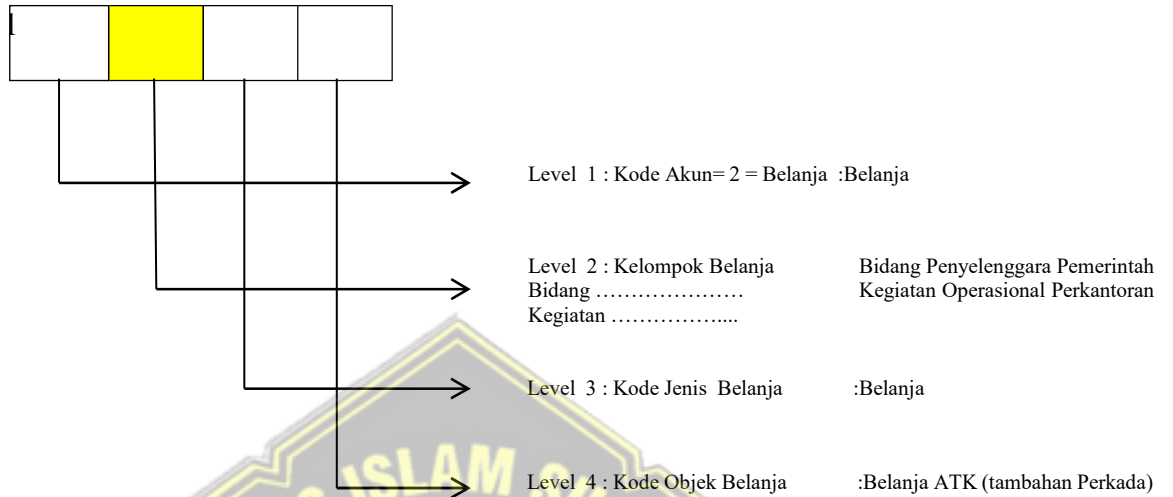
Kode Rekening Belanja Desa

Belanja Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Permendagri 113/2014 diklasifikasikan menurut kelompok, Kegiatan dan jenis. Belanja Desa terdiri atas kelompok: 1) Penyelenggaraan Pemerintahan Desa; 2) Pelaksanaan Pembangunan Desa; 3) Pembinaan Kemasyarakatan Desa; 4) Pemberdayaan Masyarakat Desa; dan 5) Belanja Tak Terduga.

Kelompok belanja tersebut selanjutnya dibagi dalam kegiatan sesuai dengan kebutuhan Desa yang telah dituangkan dalam RKPDesa. Kelompok Belanja yang terdiri dari Bidang dan Kegiatan tersebut lebih lanjut dibagi dalam Jenis Belanja yang terdiri dari: 1) Belanja Pegawai; 2) Belanja Barang dan Jasa; dan 3) Belanja Modal.

Untuk tingkat Objek Belanja diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati/Walikota. Ilustrasi Kode Rekening lebih lengkap hingga ke level objek dapat dilihat pada lampiran Juklak Bimkon ini.

Gambaran Kode Rekening Belanja Desa adalah sebagai berikut:



Kode Rekening Pembiayaan Desa

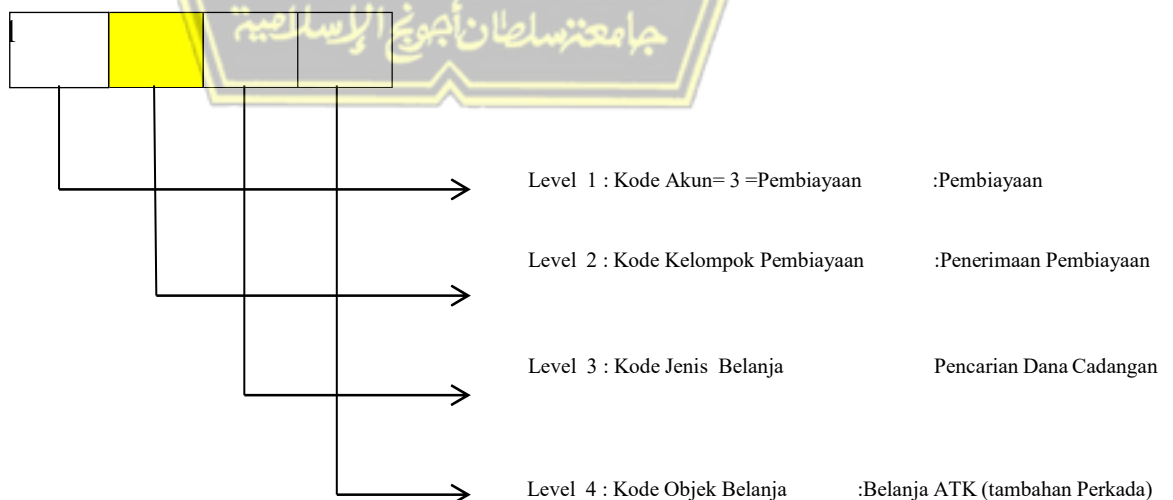
Pembiayaan Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Permendagri 113/2014 diklasifikasikan menurut kelompok dan jenis. Pembiayaan Desa terdiri atas kelompok: 1) Penerimaan Pembiayaan; dan 2) Pengeluaran Pembiayaan.

Kelompok Penerimaan Pembiayaan terdiri atas jenis: 1) Sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya; 2) Pencairan Dana Cadangan; dan 3) Hasil penjualan kekayaan desa yang dipisahkan.

Kelompok Pengeluaran Pembiayaan terdiri dari jenis: 1) Pembentukan Dana Cadangan; dan 2) Penyertaan Modal Desa.

Untuk tingkat Objek Pembiayaan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati/Walikota. Ilustrasi Kode Rekening lebih lengkap hingga ke level objek dapat dilihat pada lampiran Juklak Bimkon ini.

Gambaran Kode Rekening Belanja Desa adalah sebagai berikut:



F. Pelaporan dan Pertanggungjawaban Keuangan Desa

Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajibannya dalam pengelolaan keuangan desa, kepala desa memiliki kewajiban untuk menyampaikan laporan. Laporan tersebut bersifat periodik semesteran dan tahunan, yang disampaikan ke Bupati/Walikota dan ada juga yang disampaikan ke BPD. Rincian laporan sebagai berikut:

Laporan kepada Bupati/Walikota (melalui camat):

- Laporan Semesteran Realisasi Pelaksanaan APB Desa;
- Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa kepada Bupati/Walikota setiap akhir tahun anggaran.
- Laporan Realisasi Penggunaan Dana Desa

Laporan kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

- Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa terdiri dari Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan.

1. Laporan Realisasi Pelaksanaan APB Desa

Laporan Realisasi Pelaksanaan APB Desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui camat, terdiri dari:

- Laporan Semester Pertama, disampaikan paling lambat pada akhir bulan Juli tahun berjalan;
- Laporan Semester Akhir Tahun, disampaikan paling lambat pada akhir bulan Januari tahun berikutnya.

Laporan Realisasi Pelaksanaan APB Desa Semester Pertama menggambarkan realisasi pendapatan, belanja dan pembiayaan selama semester I dibandingkan dengan target dan anggarannya, sedangkan Laporan Realisasi Pelaksanaan APB Desa Semester Akhir Tahun menggambarkan Realisasi pendapatan, belanja dan pembiayaan sampai dengan akhir Tahun, jadi bersifat akumulasi hingga akhir tahun anggaran.

Flowchart penyusunan Laporan Realisasi Pelaksanaan APB Desa Semesteran digambarkan sebagai berikut:

Gambar 3.30
Flowchart Penyusunan Laporan Realisasi Pelaksanaan APB Desa Semesteran
Format LRA APB Desa Semesteran baik Semester Pertama dan Akhir
Tahun adalah sesuai Permendagri 113 Tahun 2014 sebagai berikut:

Gambar 3.31
Laporan Realisasi Pelaksanaan APB Desa Semesteran
LAPORAN REALISASI PELAKSANAAN ANGGARAN
PENDAPATAN DAN BELANJA DESA SEMESTER PERTAMA/AKHIR
TAHUN PEMERINTAH DESA.....
TAHUN ANGGARAN.....

Sebagaimana dijelaskan dalam Format APB Desa sebagaimana tercantum dalam Lampiran Permendagri 113 Tahun 2014 ini bersifat tidak mengikat khususnya pada Kode Rekening Objek Belanja yang bertanda _- seperti pasir, semen dsb (Level 4). Pemerintah Kabupaten/Kota dapat mengatur lebih lanjut dengan merinci kode rekening belanja hingga Objek Belanja (level 4) sebagai alat pengendalian dan pengklasifikasian. Lebih

Lanjut tentang kode rekening khususnya belanja dibahas pada uraian tersendiri.

2. Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa

Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa Setiap Akhir Tahun Anggaran disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui camat terdiri dari Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan yang telah ditetapkan dengan Peraturan Desa. Setelah Pemerintah Desa dan BPD telah sepakat terhadap Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa dalam bentuk Peraturan Desa, maka Perdes ini disampaikan kepada Bupati/Walikota sebagai bagian tidak terpisahkan dari Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa sebagaimana tercantum dalam pada pasal 41 Permendagri 113/2014, disampaikan paling lambat 1 (satu) bulan setelah tahun anggaran berkenaan.

3. Laporan Realisasi Penggunaan Dana Desa

Laporan Realisasi Penggunaan Dana Desa disampaikan kepada bupati/walikota setiap semester. Penyampaian laporan realisasi penggunaan Dana Desa dilakukan:

- Untuk semester I paling lambat minggu keempat bulan Juli tahun anggaran berjalan.

- Untuk semester II paling lambat minggu keempat bulan Januari tahun anggaran berikutnya.

Berdasarkan Laporan Dana Desa dari desa-desa yang ada di wilayah kabupaten/kota, Bupati/Walikota menyampaikan Laporan Realisasi Penyaluran dan Konsolidasi Penggunaan Dana Desa kepada Menteri keuangan dengan tembusan menteri yang menangani desa, menteri teknis/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait, dan gubernur paling lambat minggu keempat bulan Maret tahun anggaran berikutnya.

Sampai dengan panduan ini selesai disusun, belum ada ketentuan yang mengatur tentang format Laporan Dana Desa yang harus disampaikan oleh desa dan format kompilasi yang harus disusun oleh pemerintah kabupaten/kota. Hal yang bisa menjadi acuan dalam pengelolaan dana desa adalah Peraturan Menteri Desa, PDT dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015.

Hal yang perlu menjadi perhatian terkait penggunaan Dana Desa adalah SiLPA Dana Desa. Bupati/walikota memberikan sanksi administrasi berupa pengurangan Dana Desa jika SiLPA-nya tidak wajar ($\pm 30\%$), yang dikarenakan penggunaan tidak sesuai dengan prioritas atau penyimpanan uang dalam bentuk deposito lebih dari 2 (dua) bulan.

4. Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa

Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa

merupakan laporan yang disampaikan secara periodik kepada BPD terhadap pelaksanaan APB Desa yang telah disepakati di awal tahun dalam bentuk Peraturan Desa.

Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa dilampiri:

- Format Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa Tahun Anggaran berkenaan;
- Format Laporan Kekayaan Milik Desa per 31 Desember Tahun Anggaran berkenaan; dan
- Format Laporan Program Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang Masuk ke Desa.

Rancangan Peraturan Desa tentang Pertanggungjawaban Realiasi Pelaksanaan APB Desa tidak dilakukan evaluasi sebagaimana proses peraturan desa untuk penetapan APB Desa. Hal ini didasarkan pada Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa pada pasal 14 dimana dinyatakan hanya 4 (empat) jenis Rancangan Peraturan Desa yang telah dibahas dan disepakati oleh Kepala Desa dan BPD yang dilakukan evaluasi oleh Bupati/Walikota melalui camat yaitu tentang:

- APB Desa,
- Pungutan,

- Tata Ruang, dan;
- Organisasi Pemerintah Desa.

Laporan ini disampaikan kepada BPD secara tertulis paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran (PP 43/2014 pasal 51).

Flowchart penyusunan laporan pertanggungjawaban adalah sebagai berikut:

Gambar 3.32

Flowchart Penyusunan Laporan Pertanggungjawaban

Berikut disajikan Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa yang diserahkan kepada BPD:

Gambar 3.33

Format Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa yang diserahkan kepada BPD

LAPORAN PERTANGGUNGJAWABAN REALISASI
PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA
PEMERINTAH DESA.....
TAHUN ANGGARAN.....

5. Tata Cara Penyusunan Laporan Kekayaan Milik Desa

Salah satu lampiran dari Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APB Desa adalah Laporan Kekayaan Milik Desa (Laporan KMD). Laporan KMD menggambarkan akumulasi Kekayaan Milik Desa per tanggal tertentu. Laporan KMD disajikan secara komparatif dengan tahun

sebelumnya untuk melihat kenaikan/penurunannya.

Laporan KMD merupakan hal yang baru bagi desa. Peraturan sebelumnya belum mengamanatkan laporan ini, sehingga sebagai langkah awal penyusunan Laporan KMD harus dilakukan inventarisasi. UU Desa pasal 116 ayat 4 mengamanatkan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk melakukan inventarisasi Aset Desa paling lambat 2 (dua) tahun sejak UU Desa berlaku.

Inventarisasi desa merupakan hal yang penting dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota dalam mengimplementasikan UU Desa untuk memberi kejelasan jumlah Kekayaan Milik Desa. Tata cara inventarisasi Kekayaan Milik Desa yang dilakukan bersama antara pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah desa akan dibahas secara lebih rinci dalam Panduan Pengelolaan Kekayaan Milik Desa.

Gambar 3.34

Format Laporan Kekayaan Milik Desa
PEMERINTAH DESA
LAPORAN KEKAYAAN MILIK DESA
SAMPAI DENGAN 31 DESEMBER 20...

Untuk penyusunan Laporan KMD tahun berjalan, cara pengisiannya saldo akunya adalah sebagai berikut:

- a. Akun Uang Kas di Bendahara Desa, saldonya diambil dari BKU di akhir tahun setelah ditutup, sedangkan Akun Rekening Kas Desa diambil dari Buku Bank setelah sebelumnya dilakukan rekonsiliasi dengan rekening koran.
- b. Akun Piutang, pengisiannya dengan melakukan inventarisasi atas hak Desa yang belum diterima sampai dengan tanggal pelaporan. Hak Desa diketahui misalnya dari dokumen perjanjian sewa, dimana pihak ketiga sudah menikmati jasa/pelayanan yang diberikan desa, namun belum membayar kewajibannya. Contoh lainnya terkait pendapatan transfer misalnya terdapat pendapatan berupa dana transfer yang telah ditetapkan dalam surat keputusan (Dana Desa, ADD, dll) sehingga sudah menjadi hak, namun hingga akhir tahun belum diterima.
- c. Persediaan, Dilakukan dengan cara menghitung sisa persediaan yang masih ada per tanggal laporan, dengan menggunakan nilai pembelian terakhir. Contohnya: Materai, ATK, Kertas Segel.
- d. Penyertaan Modal adalah Akumulasi jumlah uang yang diberikan kepada BUM Desa dengan mengacu Peraturan Desa.
- e. Aset Tetap berupa Tanah; Bangunan dan Gedung; Peralatan dan Mesin; Jalan, Jaringan dan Irigasi; diambil dari hasil rekonsiliasi antara Buku Inventaris Pengurus Barang dan Laporan Progres Kegiatan dari Pelaksana Kegiatan.

- f. Dana Cadangan, dilakukan inventarisasi atas rekening bank yang menampung Dana Cadangan yang dimiliki oleh pemerintah desa.
- g. Kewajiban Jangka Pendek, dilakukan inventarisasi atas kewajiban pemerintah desa contohnya adalah Pendapatan Diterima Dimuka, Pajak yang sudah dipungut/dipotong namun belum disetor, dll.
- h. Kekayaan Bersih merupakan selisih antara Nilai Aset Desa dengan Kewajiban Jangka Pendek.

6. Laporan Program Sektoral dan Program Daerah

Laporan Program Sektoral dan Program Daerah yang masuk ke desa adalah informasi atas program/kegiatan yang dilaksanakan akan di wilayah desa yang pelaksanaannya tidak diserahkan ke desa. Atas program yang masuk ke desa ini diinformasikan kepada pemerintah desa oleh pelaksana kegiatan dari pemerintah supra desa yang bersangkutan. Format Laporan Program Sektoral dan Program Daerah yang Masuk ke Desa disajikan sebagai berikut:

Gambar 3.35

Format Laporan Program Sektoral Dan Program Daerah Yang Masuk Ke Desa

PROGRAM SEKTORAL DAN PROGRAM DAERAH YANG MASUK KE DESA

7. Informasi Kepada Masyarakat

Pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah harus diinformasikan termasuk keuangannya kepada masyarakat. Hal itu sebagai wujud transparansi yang merupakan asas dari pengelolaan keuangan desa. Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa sesuai ketentuan dan keterbukaan publik diinformasikan kepada masyarakat secara tertulis dengan media informasi yang mudah diakses oleh masyarakat, antara lain papan pengumuman, radio komunitas, dan media informasi lainnya.



BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Proses pengawasan dari suatu organisasi atau lembaga dapat berjalan dengan baik apabila adanya ukuran dalam melaksanakan rencana dalam hasil pekerjaan dengan membandingkan hasil-hasil pekerjaan dengan standar yang telah ditentukan dan mengoreksi apakah ada penyimpangan dalam pelaksanaannya atau tidak. Proses pengawasan dapat berjalan dengan baik apabila terdapat tindakan-tindakan yang dilakukan oleh anggota pengawas terhadap hal yang diawasi. Penyelenggaraan pemerintahan di desa seharusnya berpedoman pada konsep *trustee* (saling kepercayaan) dan *partnership* (kemitraan) antara elemen dalam masyarakat.³⁰¹ Karena setiap permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat diselesaikan hanya oleh pemerintah desa saja. Oleh karena itu, pemerintah desa harus memberikan pelayanan publik yang maksimal kepada masyarakat agar memperoleh kepercayaan publik seta harus bekerja sama dengan seluruh elemen masyarakat dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan. Dalam upaya membangun konsep *trustee* dan *partnership* tersebut maka pastinya harus berpedoman pada penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik. Salah satunya yakni harus berpedoman pada prinsip

³⁰¹ *Ibid*

partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas.

2. Kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam kebijakan pengawasan pemerintah desa, dimana dalam melakukan proses pemilihan anggota secara lebih baik sejak awal. Hal ini juga terkait dengan partisipasi masyarakat desa dalam mengawasi baik Pemerintah Desa dan BPD mulai dari proses pemilihan anggota sampai dengan pelaksanaan pemerintahan desa. Jika BPD, Pemerintah Desa, dan masyarakat memahami fungsi, hak dan kewajiban masing-masing maka permasalahan mendasar seperti di atas dapat dihindari pada masa mendatang. Sebenarnya ada beberapa kendala dalam pengawasan, yaitu:

- a. Adanya sementara pejabatan yang -Salah kaprah|| terhadap tugas pengawasan yang dilaksanakannya
- b. Adanya iklim budaya seolah-olah pengawasan hanya semata-mata mencari kesalahan
- c. Adanya perasaan enggan melaksanakan pengawasan
- d. Adanya perasaan -ewuh pekewuh|| dalam melaksanakan pengawasan.

Hal ini disebabkan karena seolah-olah nampak adanya kontroversi dalam melaksanakan tugas termasuk pengawasan.

- e. Masih kurangnya penguasaan atasan terhadap substansi masalah yang diawasi
- f. Pimpinan -kecipratan|| atau terlibat sendiri dalam penyimpangan atau bahkan adanya kolusi (persekongkolan) antara atasan dan bawahan.

3. Rekontruksi Kebijakan Pengawasan Pemerintah Desa Yang Berbasis Nilai

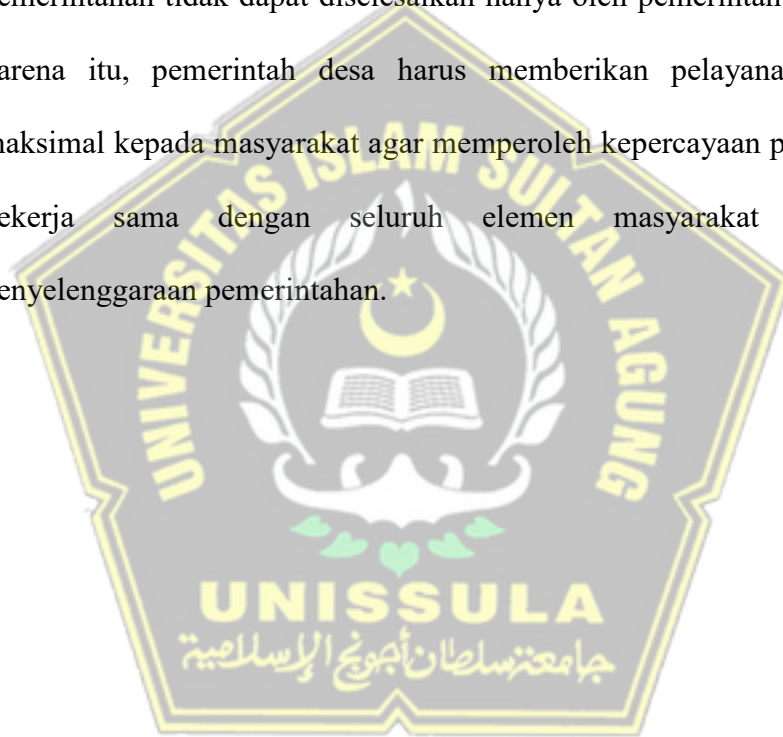
Keadilan yang diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya ditulis UU Desa), yang ditindaklanjuti dengan terbitnya PP Nomor 43 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, dinyatakan bahwa tugas penataan desa serta pemantauan dan pengawasan pembangunan desa diemban secara bersama-sama oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam konteks keuangan desa, instansi pemerintah pusat dan daerah memiliki tugas dan fungsinya masing-masing sesuai dengan tingkatannya. Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri sesuai perundangan.

B. Saran

1. Diperlukan peningkatan kompetensi Sumber Daya Manusia anggota BPD agar pengawasan pemerintahan desa mulai dari proses legislasi sampai pengawasan APB Desa serta peraturan desa dapat berjalan maksimal. Hal ini dapat dilakukan dengan melakukan pelatihan dan penyuluhan kepada anggota BPD. Jika diperlukan, dapat dilakukan pergantian anggota BPD yang lebih kompeten dalam melaksanakan tugasnya.
2. Diperlukan sosialisasi yang lebih menyeluruh dan secara rutin kepada masyarakat mengenai keberadaan BPD serta tugas dan fungsi BPD di desa . Selain itu pendanaan untuk kegiatan operasional BPD perlu ditingkatkan

untuk kesejahteraan anggota BPD. Namun, hanya jika penyelenggaraan BPD telah sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang.

3. Penyelenggaraan pemerintahan di desa seharusnya berpedoman pada konsep *trustee* (saling kepercayaan) dan *partnership* (kemitraan) antara elemen dalam masyarakat. Karena setiap permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat diselesaikan hanya oleh pemerintah desa saja. Oleh karena itu, pemerintah desa harus memberikan pelayanan publik yang maksimal kepada masyarakat agar memperoleh kepercayaan publik seta harus bekerja sama dengan seluruh elemen masyarakat dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- A. Gunawan Setiardja, 1990, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius
- A.W. Widjaja, 2002, *Komunikasi dan Hubungan Masyarakat*. Jakarta : PT. Bumi Aksara.
- A.W. Widjaya, 1993, *Pemerintah Desa dan Administrasi Negara*. Jakarta: PT.Raja Grafindo.
- Achmad, S. Ruky, 2003, *Kualitas Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Adisasmita, Rahardjo, 2011, *Manajemen Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu.
- AH Rahadian. 2008, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Jakarta: Jurnal Transparansi.
- Ahmad Munif Suratmaputra, 2002, *Filsafat Hukum Islam Al-Ghazali; Masalah Mursalah & Relevansinya dengan Pembaharuan Hukum Islam*, Jakarta: Pustaka Firdaus.
- Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung: Universitas Parahyangan.
- B. Arief Sidharta, 2010, *Ilmu Hukum Indonesia*, Bandung: FH Unika Parahyangan.
- Bachrul Amiq, 2010, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Perspektif Penyelenggaraan Negara Yang Bersih*. Yogyakarta:LaksBang PRESSindo.
- Bambang Sunggono, 1997, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada

- Bambang Trisantono Soemantri, 2011, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Bandung: Fokus Media.
- Bimo, Walgito, 2004, *Pengantar Psikologi Umum*, Jakarta: Andi.
- Bohari, 2004, *Pengawasan Keuangan Negara*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Budijaya, I Nyoman, 1987, *Catatan Sipil Di Indonesia Suatu Tinjauan Yuridis*, Surabaya: Bina Indra Karya.
- Candra Kusuma Putra, Ratih Nur Pratiwi, suwondo, *Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa*. Jurnal Administrasi Publik.
- Certo, Samuel C. & S. Travis Certo, 2006, *Modern Management*, New York: Pearson Prentice Hall.
- Coryanata, Isma. 2007, *Akuntabilitas, Partisipasi Masyarakat, dan Transparansi Kebijakan Publik Sebagai Pemoderating hubungan Pengetahuan Dewan tentang Anggaran dan Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)*. Simposium Nasional Akuntansi X Unhas Makasar.
- Dadang Juliantara, 2002, *Pembaruan Desa: Bertumpu pada Apa yang Terbawa*. Yogyakarta: Laperia Pustaka Utama.
- Diana Sari. 2013, *Konsep Dasar Perpajakan*. Bandung : PT Refika Adimata.
- Drs. C.S.T. Kansil,S.H,. 1984, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: PN Balai Pustaka.
- Drs. Widjaja, HAW. 2003. *Pemerintahan Desa/Marga*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Dwipayana, Ari, 2003, *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press.
- Eka An Aqimuddin, *Islam Sebagai Sumber Hukum Internasional*
- Eriyanto. 2004, *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Isi Media*, Yogyakarta: LKIS.
- Erni Tris Kurniawan, Sule dan Saefullah, *.Pengantar Manajemen*, Jakarta: Prenada Media, 2015, hlm. 317

- ErniTrisKurniawan, Sule dan Saefullah, 2005, *Pengantar Manajemen*, Jakarta: Prenada Media.
- Esmi Warassih Pujirahayu, 1981, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Peyunting Satjipto Rahardjo, Bandung: Alumni.
- F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti..
- Frinces, Z. Heflin, 2008 *Manajemen, Konsep Membangun Sukses* . Yogyakarta: Mida Pustaka.
- Garnita, Nita, 2008, *Pengaruh Akuntabilitas terhadap Kinerja Instansi Pemerintah (Studi Kasus Pada Balai Besar Pangan dan Barang Teknik)*. Skripsi Fakultas Ekonomi Universitas Widyatama.
- George R. Terry, 2012, *Asas-asas Manajemen*, cetakan ketujuh, Bandung: PT Alumni.
- Gie, The Liang, 2009, *Administrasi Perkantoran Modern*, Yogyakarta: Liberty.
- Glenn R. Negley, 1970, “Justice”, dalam Louis Shores, ed., Collier’s Encyclopedia, Volume 13, Crowell_Collier.
- Hamid S Attamimi, 1981, *Teori Perundang-undangan Indonesia* ,Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, 25 April 1992, hal.3 dan lihat Soerjono Soekanto (I), *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- Hamid S Attamimi, 1992, *Teori Perundang-undangan Indonesia* ,Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta
- Harahap, Sofyan Safri, 2001, *Sistem Pengawasan manajemen (management control system)*. Jakarta: Quantum.
- HAW. Widjaja, 2004, *Otonomi Desa*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Huda, Miftahul. 2015, *Cooperative Learning*. Yogyakarta : Pustaka Belajar.
- Indroharto, 1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan

- yang Baik, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- J.G. Brouwer dan Schilder, 1998, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen: Ars Aequilibr
- Jalaludin, Rakhmat, 2007, *Persepsi Dalam Proses Belajar Mengajar*. Jakarta: Rajawali Pers.
- James E. Mauch, Jack W. Birch, 1993, *Guide to the successful thesis and dissertation*, Books in Library and Information Science, New York: Marcel Dekker Inc.
- James E. Mauch, Jack W. Birch, 1993, *Guide to the successful thesis and dissertation*, Books in Library and Information Science, New York: Marcel Dekker Inc.
- Kaelan. 2002. *Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*. Yogyakarta: Paradigma.
- Koswara, 2001, *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi Dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Pariba.
- Lawrence M.Friedman, 1969, *On Legal Development*, *Rutgers Law Review*, diterjemahkan oleh Rachamadi Djoko Soemadio, dengan Budaya Hukum, Kumpulan Bahan
- Lexy J. Moleong, 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Roskarya.
- M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju.
- Mahmudi, 2010, *Manajemen Keuangan Daerah*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Mahmudi, 2010, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Manullang, 2006, *Dasar–Dasar Manajemen*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Mardiasmo. 2006, *Perpajakan. Edisi Revisi*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Mathis, R.L, Jackson, J.H, 2006, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta : Salemba Empat.
- Max Weber, 1985, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalisme*, New

York.

Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Moerdiono, 1995/1996, "*Pancasila sebagai Ideologi Terbuka Menghadapi Era Globalisasi dan Perdagangan Bebas*", dalam Majalah Mimbar No. 75 tahun XIII

Mohammad Hashim Kamali, 2008, *Membumikan Syariah; Pergulatan Mengaktualkan Islam (terjemahan)*, Bandung: Mizan.

Morissan, 2009, *Teori Komunikasi Organisasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Muchson AR, 2013, *Dasar-Dasar Pendidikan Moral (Diklat Perkuliahan)*. Yogyakarta: FIS-UNY.

Muhammad Tahir Azhary, 1992, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, Jakarta.

Muhammad, Abdulkadir, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Mulyadi, S., 2003, *Ekonomi Sumber Daya Manusia dalam Perspektif Pembangunan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Mulyana, (Pendidikan Moral). Yogyakarta

Mulyawan, Budi. 2009, *Pengaruh Pelaksanaan Good Governance Terhadap Kinerja Organisasi (Studi Pada Dinas esjahteraan Sosial Kota Palembang)*. Skripsi. Universitas Sumatera Utara.

Murhani, Suriansyah, 2008, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Laksbang, Yogyakarta: Mediatama

Oemar Seno Adji, 1966, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Seruling Masa.

Oemar Seno Adji, 1980, *Peradilan Bebas, Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga.

P. Joko Subagyo, 2006, *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Jakarta, Cetakan Kelima, Rineka Cipta

Pahlevi, Indra, 2015, *Dana Desa dan Permasalahannya. Info Singkat*

- Pemerintahan Dalam Negeri*, Vol. VII No. 17 September 2015, diakses pada tanggal 15 Agustus 2019.
- Pasaribu, G, 2011, *Aktivitas Inhibisi Alfa Glukosidase Pada Beberapa Jenis Kulit Kayu Raru*. Balai Penelitian Kehutanan Aek Nauli. Jurnal Penelitian Hasil Hutan Vol. 29 (1).
- Pazri, M, 2016, *Implementasi Prinsip Good Governance dalam Sistem. Pengelolaan Keuangan Daerah di Indonesia*. Badamai Law Journal.
- Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Philipus M. Hadjon, 1998, *-Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998.
- Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia Edisi Khusus*, Surabaya: Peradaban.
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Surabaya: Universitas Airlangga.
- R. Bintaro, 1989, *Dalam Interaksi Desa – Kota dan Permasalahannya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Rukiyati. 2008. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: UNY Press.
- Rusadi Kantaprawira, 1998, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia
- S.F. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- Saiful Anwar, 2004, *Sendi-sendi Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Glora Madani Press.
- Saparin. 1985, *Pembangunan Desa dan Lembaga Swadaya Masyarakat*, Cetakan Kedua, Jakarta. Rajawali Pers.
- Sardjito dan Muthaher. 2007, *Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kineja Aparat Pemerintah Daerah: Budaya Organisasi dan*

- Komitmen Organisasi sebagai Variabel Moderating*. Disampaikan pada Simposium Nasional Akuntansi(SNA).
- Simbolon, Maringan Masri, 2004, *Dasar-dasar Administrasi dan Manajemen*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Soerjono Soekanto (I), 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- Soerjono Soekanto, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia
- Soerjono Soekanto, 2012, *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Soerjono, Soekanto, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sopanah dan Wahyudi. 2010, *Pengaruh Akuntabilitas Publik, Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik terhadap Hubungan antara Pengetahuan Anggaran dengan Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)*. Jurnal Akuntansi, Universitas Widya Gama Malang dan Malang Corruption Watch (MCW).
- Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni.
- Sudarsono, Edilius, 2002, *Manajemen Koperasi Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Sugihartono, dkk., 2007, *Psikologi Pendidikan*. Yogyakarta: UNY Pers.
- Sugiyono, 2012, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&B*, Bandung: Alfabeta.
- Suharman. 2005, *Psikologi Kognitif*. Jakarta; Aneka Karyacipta.
- Sumpeno, Wahyudin, 2001, *Perencanaan Desa Terpadu*. Edisi Kedua. Banda Aceh: Reinforcement Action and Development.
- Sunaryo, 2004, *Psikologi Untuk Pendidikan*. Jakarta: EGC.

- Suntoro Eko dkk. 2014, *Desa Membangun Indonesia*, Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) dan ACCES.
- Suryaningrat, Bayu, 1980, *Organisasi Pemerintah Wilayah/Daerah*. Jakarta: Aksara Baru.
- Suryono, Agus, 2001, *Teori dan Isu Pembangunan*, Malang : Universitas Malang Press.
- Sutoro Eko, (Ed.). 2003. *Manifesto Pembaharuan Desa*, Yogyakarta: APMD Press.
- Suwoto Mulyosudarmo, 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Surabaya: Universitas Airlangga.
- T. Hani, 2011, *Manajemen Personalia dan Sumberdaya Manusia*. Yogyakarta: Penerbit BPFE.
- Tahir Azhary, 2003, *Negara Madinah dan Masa Kini*, Edisi Kedua, Jakarta: Kencana.
- Terry dan Leslie dalam Sule dan Saefullah, 2005, *Pengantar Manajemen*, Jakarta: Kencana.
- Torang, Syamsir, 2013, *Organisasi dan Manajemen (Perilaku, Struktur, Budaya & Perubahan Organisasi)*, Bandung: Alfabeta.
- Trisnaningsih, Sri. 2007, *Independensi Auditor Dan Komitmen Organisasi Sebagai Mediasi Pengaruh Pemahaman Good Governance, Gaya Kepemimpinan Dan Budaya Organisasi Terhadap Kinerja Auditor*. Universitas Pembangunan Nasional –Veteran, Jawa Timur.
- Usman P.Tampubolon, 2001, *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Ilmu Sosial dalam Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*.
- Waidi. 2006, *Pemahaman dan teori persepsi*. RemajaKarya, Bandung.
- Wasistiono. Sadu dan Tahrir. Irwan. 2006, *Prospek Pengembangan Desa*. Bandung: Fokus Media.

- Wati, dkk., 2010, *Pengaruh Independensi, Gaya Kepemimpinan, Komitmen Organisasi dan Pemahaman Good Governance Terhadap Kinerja Auditor Pemerintah*. SNA XIII Purwokerto. ASP_31.
- Winardi, 2000, *Langkah-langkah Efektivitas Pengawasan*, edisi 12. Bandung: Tarsito.
- Winarno Narmoatmojo. 2010. *Implementasi Pancasila melalui Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education)*, Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan, UNS
- Yusuf Murtiono dan Wulandari. 2014, *Buku Pintar, "Perencanaan dan Penganggaran Desa*, Yogyakarta: Forum Pengembangan Pemerintahan Desa (FPPD)
- Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.

B. Undang-Undang

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa;
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- Instruksi Presiden Negara Republik Indonesia Nomor 1 tahun 1989 tentang

Pedoman Pengawasan Melekat.

C. Internet

Rowland Pasaribu, Teknik Pengumpulan Data,
<https://rowlandpasaribu.files.wordpress.com/2012/09/teknik-pengumpulan-data.pdf>

Marzuki, *Memahami Hakikat Hukum Islam*, hlm. 4, tersedia di website
<http://staff.uny.ac.id/content/drs-marzuki-mag>,

<http://www.ti.or.id/index.php/news/2014/01/03/embrio-korupsi-masuk-des>,

Kasus tersebut disadur dalam Andi Saputra, -Kasus Korupsi Beras Miskin
Kepala Desa Di Garut Ramai-Ramai Huni Buil, www.news.detik.com,

Eka An Aqimuddin, *ISLAM SEBAGAI SUMBER HUKUM INTERNASIONAL*,
Masalah - Masalah Hukum, Jilid 45 No. 4, Oktober 2016, hlm. 318-325,
<http://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/13741/10455>

