

LAPORAN MAGANG

**KANTOR PELAYANAN PAJAK PRATAMA
MEDAN KOTA**

*Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan
Mata Kuliah Magang Pada
Program Studi Akuntansi*



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

OLEH :

NAMA : KURNIA SANDI SITORUS
NPM : 1505170499
PROGRAM STUDI : AKUNTANSI

**FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS MUHAMMADIYA SUMATERA UTARA
MEDAN
2018**

LEMBAR PENGESAHAN

**KEWENANGAN INSPEKTORAT KOTA SUBULUSSALAM DALAM
PENGAWASAN DAN PENGELOLAAN DANA DESA**

SUPARDI
NPM: 1620010028

Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Konsentrasi : Hukum Administrasi Negara

Tesis ini Telah Dipertahankan Dihadapan Panitia Penguji , Yang Dibentuk Oleh Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Dinyatakan Lulus Dalam Ujian Tesis dan Berhak Menyandang Gelar Magister Hukum (M.H) Pada Hari Jum'at, Tanggal 7 September 2018

Panitia Penguji

1. **Dr. H. TRIONO EDDY, S.H., M.Hum** 1.
Pembimbing I
2. **Dr. MARZUKI, S.H., M.Hum** 2.
Pembimbing II
3. **Dr. DEDI HARIANTO, S.H., M.Hum** 3.
Penguji I
4. **Dr. DAYAT LIMBONG, S.H.,M.Hum** 4.
Penguji II
5. **Dr. RAMLAN, S.H.,M.Hum** 5.
Penguji III

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Nama : **SUPARDI**
NPM : **1620010028**
Prodi/Konsentrasi : **Ilmu Hukum/Hukum Administrasi Negara**
Judul Tesis : **KEWENANGAN INSPEKTORAT KOTA
SUBULUSSALAM DALAM PENGAWASAN DAN
PENGELOLAAN DANA DESA**

Disetujui untuk disampaikan kepada

Panitia Ujian Tesis

Medan, 7 September 2018

Komisi Pembimbing

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. H. TRIONO EDDY, S.H., M.Hum

Dr. MARZUKI, S.H., M.Hum



SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Supardi
NPM : 1620010028
Prog. Study/Konsentrasi : Ilmu Hukum/Hukum Administrasi Negara

Dengan ini menyatakan yang sebenarnya bahwa Tesis yang berjudul **“Kewenangan Inspektorat Kota Subulussalam Dalam Pengawasan Dan Pengelolaan Dana Desa”** adalah benar Tesis saya pribadi dan bukan Tesis milik orang lain dan dapat dipertanggung jawabkan.

Demikianlah surat pernyataan ini saya perbuat dengan sebenarnya dalam keadaan sehat dan tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Medan, 27 Agustus 2018
Hormat Saya,

SUPARDI
1620010028

KEWENANGAN INSPEKTORAT KOTA SUBULUSSALAM DALAM PENGAWASAN DAN PENGELOLAAN DANA DESA

ABSTRAK

Inspektorat adalah lembaga yang diberi fungsi untuk membendung korupsi kolusi dan nepotisme di birokrasi pemerintah daerah, juga kementerian. Tugas utamanya adalah melakukan pengawasan, pembinaan, dan pemeriksaan terhadap bagian-bagian pemerintahan atau di daerah sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dimana Desa dalam mengelola keuangannya juga harus diawasi. Oleh karena itu perlu adanya kajian mengenai pengaturan kewenangan inspektorat dalam pengawasan dana desa, implemtnasi pengawasan serta faktor-faktor hambatan inspektorat dalam melakukan pengawasan di Kota Subulussalam.

Tujuan penulisan untuk mengetahui dan mengkaji secara analisis mengenai kewenangan inspektorat Kota Subulussalam dalam pengawasan dan pengelolaan Dana desa. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi hambatan dan solusi dalam pelaksanaan pengawasan dana desa oleh inspektorat kota Subulussalam.

Jenis penulisan dalam penulisan tesis ini ialah penelitian hukum normative. Metode pendekatan yang digunakan ialah yuridis normative dan sosiologis. Sifat dalam penelitian ini deskriptif analisis. Bahan yang digunakan bersumber dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

Hasil penelitian diketahui bahwa Pelaksanaan fungsi Inspektorat dalam pengawasan keuangan daerah di Kabupaten Kota Subulussalam belum optimal. Upaya atau strategi yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Kota Subulussalam untuk mengoptimalkan fungsi pengawasan keuangan daerah telah dilakukn. Masih banyak faktor- faktor yang menjadi hambatan dan solusi mengatasi hambatan tersebut dalam pelaksanaan pengawasan dana desa oleh inspektorat kota Subulussalam, diantaranya Belum lengkapnya regulasi dan petunjuk teknis pelaksanaan yang diperlukan dalam pengelolaan keuangan desa, Laporan pertanggungjawaban desa belum mengikuti standar dan rawan manipulasi.

Kata Kunci :Inspektorat, Pengawasan, Pengelolaan, Dana Desa

AUTHORITY OF INSPEKTORAT KOTA SUBULUSSALAM IN SUPERVISION AND MANAGEMENT OF VILLAGE FUNDS

ABSTRACT

The Inspectorate is an institution that is given the function to stem the corruption of collusion and nepotism in the local government bureaucracy, as well as the ministry. Its main task is to supervise, foster, and examine parts of the government or in the regions as Regional Work Units (SKPD). Law Number 6 of 2014 concerning Villages, in which villages in managing their finances must also be monitored. Therefore, there is a need for a study on the authority of the inspectorate in the supervision of village funds, the implementation of supervision and the obstacles to inspectorate in supervising in Subulussalam City.

The purpose of writing is to find out and examine in an analysis the authority of the Subulussalam City inspectorate in the supervision and management of village bases. to find out the factors that become obstacles and solutions in the implementation of supervision of village funds by the inspector of the city of Subulussalam.

The type of writing in writing this thesis is normative legal research. The approach method used is normative and sociological juridical. The nature of this research is descriptive analysis. The materials used are sourced from primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials.

The results of the study revealed that the implementation of the function of the Inspectorate in the financial supervision of the regions in Subulussalam City District was not optimal. Efforts or strategies carried out by the Inspectorate of Subulussalam Municipality District to optimize the regional financial supervision function have been carried out. There are still many factors that become obstacles and solutions to overcome these obstacles in the implementation of supervision of village funds by the Subulussalam municipal inspectorate, and there are incomplete regulations and technical guidelines for implementation required in village financial management. Village accountability reports have not followed standards and are prone to manipulation

Keywords: Inspectorate, Supervision, Management, Village Fund

KATA PENGANTAR



Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidaya_Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul **“Kewenangan Inspektorat Kota Subulussalam Dalam Pengawasan Dan Pengelolaan Dana Desa.”** Penulis menyadari, bahwa sesungguhnya penulisan dan penyusunan tesis ini tidak terlepas dari bimbingan, dukungan dan nasehat serta pengarahan dari berbagai pihak. Untuk itu dengan segala kerendahan hati, tulus dan ikhlas penulis mengucapkan terima kasih yang telah membantu dan memberi dorongan kepada penulis sehingga tesis ini dapat terselesaikan dengan baik. Dan pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Drs. Agussani, M.AP, selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
2. Bapak Dr. Syaiful Bahri, M.AP, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
3. Bapak Dr. H. Triono Edy, S.H., M.Hum, selaku Pembimbing I dan Ketua Jurusan Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
4. Bapak Dr. Alpi Sahari, S.H., M.Hum, selaku sekretaris Jurusan Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

5. Bapak Dr. Marzuki S.H., M.Hum, selaku Pembimbing II yang telah menyediakan waktunya untuk memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan tesis ini.
6. Seluruh dosen dan staf Biro program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah memberikan rangsangan intelektual dan bantuan administratif dalam proses penyelesaian penelitian tesis ini.
7. Spesial terima kasih penulis ucapkan kepada orang tua tercinta Ayah Tgk Muhammad Yusuf dan Ibu Nyak Hindon, yang telah memberi dukungan sepenuh hati dengan jiwa raga mereka yang tak henti berdoa, memberi dukungan dan semangat kepada penulis.
8. Terima kasih untuk isteri saya tercinta Evi Maulida, S.Pd dan anak- anakku tersayang Aiza Nazira S, Iffa Luthfiza S, Aulia Thanisa S yang telah memberikan doa semangat dan kasih sayang tak terhingga kepada penulis.
9. Terima kasih kepada Bapak Walikota Subulussalam H. Merah Sakti, S.H beserta isteri Ibu Hj. Sartina NA, S.E., M.Si, Bapak Wakil Walikota Subulussalam Drs Salmaza, M.AP beserta isteri Ibu Rahmayani, SIP, Sekretaris Daerah kota Subulussalam H. Damhuri, S.P., M.M, Kadis Keuangan kota Subulussalam Abang T. Hariadi Hasmi, S.E dan isteri Yenni Nastuti, S.Pd, yang selalu memberikan dukungan dan doanya kepada penulis
10. Terima kasih kepada Abang Chairul Munadi, S.H., M.Hum yang selalu membantu penulisan tesis ini dan kepada Rayani Saragih, S.H.,M.H yang

selalu memberikan dukungan dalam perkuliahan dan serta membanu dalam penulisan tesis ini.

11. Seluruh rekan-rekan mahasiswa Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara khususnya mahasiswa Magister Ilmu Hukum yang telah memberi motivasi dan dukungan setulus-tulusny sehingga penulis bersemangat dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata penulis mengucapkan banyak terima kasih, tesis ini tidak luput dari berbagai kekurangan. Untuk itu penulis mengharapkan saran dan kritik demi kesempurnaan dan perbaikannya sehingga akhirnya tesis ini dapat memberikan manfaat yang banyak bagi semua pihak. Semoga Allah SWT selalu melimpahkan rahamat dan hidayah_Nya kepada kita semua serta keselamatan dunia dan akhirat.

Medan, 5 September 2018

Penulis

SUPARDI
NPM :1620010028

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iv
ABSTRAK	
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	9
E. Keaslian Penelitian.....	10
F. Kerangka Teori dan Konsep	10
1. Kerangka teori	10
2. Kerangka konsep	22
G. Metode Penelitian	23
1. Spesifikasi penelitian.....	23
2. Metode pendekatan	24
3. Sifat Penelitian	25
4. Sumber data	25
5. Alat Pengumpul data.....	27
6. Analisis data	27

BAB II KEWENANGAN INSPEKTORAT DALAM PENGAWASAN DANA DESA

A. Kebijakan Pembangunan Perdesaan.....	29
B. Kedudukan Hukum Pemerintah Desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	32
C. Azas Kemandirian dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Desa.....	36
D. Eksistensi Desa Pasca UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.....	45
E. Perbandingan Asas Desentralisasi, Residualitas, Rekognisi dan Asas Subsidiaritas pada Pemerintahan.....	49
F. Kewenangan Atribusi atau Delegasi dalam Pembentukan Peraturan Desa.....	57
G. Dasar Hukum Dana Desa.....	64
H. Fungsi Hukum.....	66
I. Penggunaan dan Penyaluran Dana Desa.....	70
J. Pengawasan Dana Desa Oleh Inspektorat.....	76
K. Pelaporan Hasil Pembinaan dan Pengawasan.....	83

BAB III IMPLEMENTASI PENGAWASAN DANA DESA OLEH INSPEKTORAT KOTA SUBULUSSALAM

A. Struktur Organisasi Pemerintahan Kota Subulussalam.....	86
B. Indikator Keberhasilan Pengelolaan Dana Desa di	

Kota Subulussalam.....	93
C. Tata Cara Pembagian Dan Penetapan Rincian Dana Kampung, Alokasi Dana Kampung, Dana Bagian Dari Hasil Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Kepada Kampung Dalam Wilayah Pemerintah Kota Subulussalam.....	97
D. Implementasi Fungsi Inspektorat dalam Pengawasan Keuangan Daerah di Kota Subulussalam	101
BAB IV HAMBATAN DAN SOLUSI DALAM PELAKSANAAN PENGAWASAN DANA DESA OLEH INSPEKTORAT KOTA SUBULUSSALAM	
A. Independensi Struktur Kelembagaan Inspektorat.....	104
B. Kualitas Sumberdaya Manusia (SDM) Inspektorat.....	113
C. Faktor Eksternal Lainnya.....	116
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Simpulan.....	117
B. Saran.....	119

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah mengusung misi baru yaitu negara melindungi dan memberdayakan desa menjadi desa yang maju, kuat, mandiri dan demokratis sebagai landasan yang kokoh bagi kesejahteraan rakyat. Misi besar ini bukanlah perkara teknis, pragmatis, administratif dan manajerial, melainkan merupakan persoalan filosofis, ideologis dan politik.

Undang-Undang tentang Desa bertujuan hendak mengangkat Desa pada posisi subjek yang terhormat dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal lain adalah bahwa pengaturan Desa akan menentukan format Desa yang tepat sesuai dengan konteks keragaman lokal. Penguatan kemandirian Desa melalui UndangUndang tentang Desa sebenarnya juga menempatkan Desa sebagai subjek pemerintahan dan pembangunan yang betul-betul berangkat dari bawah (*bottom up*)¹.

Terdapat sejumlah *platform* baru perubahan desa. Pertama Desa Demokratis dan Inklusif yaitu Desa yang tidak hanya membuahkan demokrasi politik tetapi juga memperhatikan dimensi sosial-ekonomi yaitu membuahkan demokrasi sosial, demokrasi ekonomi dan kesejahteraan. Perubahan kepemimpinan. Kepala desa bukanlah kepanjangan tangan pemerintah melainkan

¹Muhammad Yassin dkk, Anotasi Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa, Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO), 2015 , hal 10

sebagai pemimpin masyarakat. Ketiga Gerakan warga aktif dan swadaya politik rakyat. Setiap warga desa mempunyai ranah kegiatan sosial dan politik. Keempat Melampaui jebakan administratif, seraya memperkuat kegiatan yang bermakna dan bermanfaat secara politik. Kelima Membuat pembangunan desa lebih bermakna bagi rakyat desa. Pembangunan desa tidak hanya berbentuk bangunan fisik, tetapi juga mengarah pada perbaikan pelayanan dasar, kualitas hidup manusia, serta peningkatan ekonomi lokal. Keenam Gerakan ekonomi berbasis desa. UU Desa mengedepankan desa sebagai pendekatan baru atas pembangunan atau pembangunan yang digerakkan oleh desa *village driven development (VDD)*.²

Penetapan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengukuhkan keberadaan desa sebagai subyek dalam pembangunan. Hal ini selaras dengan tujuan otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada setiap daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan serta menciptakan upaya kemandirian daerah dengan potensi yang dimilikinya. Undang-Undang tersebut memberikan dorongan kepada masyarakat untuk membangun dan mengelola desa secara mandiri. Untuk itu, setiap desa akan mendapatkan dana melalui Anggaran Belanja Pendapatan Negara (APBN) dengan jumlah yang sangat signifikan.³

Besarnya dana desa yang akan diterima setiap desa di seluruh Indonesia menimbulkan kekhawatiran bagi banyak pihak. Terdapat potensi adanya

²Sutoro Eko Yunanto, Platform Baru Pembangunan Desa & Pemberdayaan Masyarakat Desa, <https://kerjamembangundes.wordpress.com/2015/11/27/platform-baru-pembangunan-desa-pemberdayaan-masyarakat-desa>

³Yohanes Indrayono; Farid Handoko; Ganovar; Rossalyn Tambunan; Panti Haryadi Potensi Kelemahan Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa, Pusat Penelitian dan Pengembangan BPKP, 2017, hal 5

kesalahan pengelolaan dana desa mulai dari penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggungjawaban, dan pelaporannya. Untuk itu, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di desa, maka dituntut adanya transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi, baik atas keuangan, kinerja, maupun kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Dalam rincian alokasi dana desa tahun 2017 terlihat jumlah yang sangat besar yang dialokasi pemerintah yaitu sebesar 60 Triliun Rupiah dengan alokasi per desa rata rata sebesar Rp. 720.000.000. Untuk kota subulussalam yang memiliki 82 Desa dialokasikan dana DK APBN sebesar Rp. 64.724.470.000 ditambah dengan Alokasi Dana Kampong (ADK) APBK sebesar Rp 36.362.282 dan dana Alokasi Bagi Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) sebesar Rp. 1.034.260 maka totalnya adalah sebesar Rp 102.121.012.⁴

Pembagian dana desa per desa di Kota subulusalam rata rata berkisar antara 1,1 Milyar sampai dengan 1,5 Milyar perdesa. Jumlah dana desa yang dialokasikan untuk desa di Kota Subulusalam demikian besar sehingga banyak hal yang dapat dilakukan untuk melakukan pembangunan di desa. Disisi lain dana desa yang besar membutuhkan perencanaan , pengelolaan dan pengawasan yang tertata dengan baik. Dalam Taun 2015 dan 2016 dana desa yang mencapai Rp 146 miliar 1 seharusnya mampu mendongkrak perekonomian masyarakat di pedesaan di Kota Subulussalam . Sebab, dana sebesar itu bergulir langsung di desa melalui program pembangunan lintas sektor. Namun ternyata dana desa tidak mampu menuntaskan persoalan kemiskinan di Kota Subulussalam. Berdasarkan data

⁴Perpres No 97 tahun 2016 tentang APBN 2017

Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Subulussalam tahun 2016 jumlah warga miskin di Kota Sada Kata itu mencapai 20,39 persen dari sekitar 85.000 jumlah penduduk.⁵

Terkait dengan akuntabilitas pengelolaan dana desa maka Inspektorat Daerah merupakan bagian dari APIP yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan dana desa. Dana desa digunakan untuk mendanai pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desayang diatur dan diurus oleh desadengan prioritas tahun 2015 belanja pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Dana desa merupakan salah satu sumber pendapatan desa dalam APBDes sehingga dana desa merupakan bagian dari pengelolaan keuangan 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. Kebijakan pengawasan tahunan tahun 2016 dan 2017 telah mengamanatkan kepada inspektorat daerah untuk melakukan pengawasan dana desa.

Kota Subulussalam terletak pada posisi 02° 27' 30" - 03° 00' 00" LU/ North Latitude dan 0 97° 45' 00' - 98° 10' 00" BT/ East Latitude. Pada saat terbentuknya Kota Subulussalam memiliki 5 Kecamatan dengan 82 Desa dan 8 Kemukiman yaitu Kecamatan Simpang Kiri yang terdiri dari 17 Desa dan 2 Kemukiman, Kecamatan Penanggalan yang terdiri dari 13 Desa dan 1 Kemukiman, Kecamatan Rundeng yang terdiri dari 23 Desa dan 2 Kemukiman,

⁵<http://aceh.tribunnews.com/2016/12/10/yara-evaluasi-dana-desa>.

Kecamatan Sultan Daulat yang terdiri dari 19 Desa dan 2 Kemukiman serta Kecamatan Longkib dengan 10 Desa dan 1 Kemukiman. Dengan luas daerah dan banyaknya desa di Kota Subulussalam maka menjadi kendala dalam hal pengawasan dana desa.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam pasal 1 menyebutkan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud Aparat Pengawas Internal Pemerintah yang selanjutnya disingkat APIP adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota.

Permendagri Nomor 76 Tahun 2016 Tentang Kebijakan Pengawasan Di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2017 pada Pasal 3 menjelaskan tujuan kebijakan pengawasan di lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2017 untuk:

- a. meningkatkan kualitas pengawasan internal di lingkungan Kementerian Dalam Negeri;
- b. mensinergikan pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
- c. meningkatkan penjaminan mutu atas penyelenggaraan pemerintahan; dan

- d. meningkatkan kepercayaan masyarakat atas pengawasan APIP.

Dalam pasal 19 ayat 6 PP No 12 Tahun 2017 menjelaskan kewenangan Inspektorat Daerah adalah sebagai berikut :

“Pembinaan dan pengawasan yang dilaksanakan untuk menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan desa meliputi: a. laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa; b. efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan desa; dan c. pelaksanaan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Inspektorat kabupaten/kota dalam melakukan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud harus berkoordinasi dengan camat atau sebutan lain dan hasil pembinaan dan pengawasan tersebut disampaikan kepada bupati/wali kota.

Jenis pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat daerah terhadap dana desa adalah Pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang bersifat keuangan, pemeriksaan atas sistem pengendalian intern, dan pemeriksaan *investigatif*. Hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah kesimpulan. Dalam hal pemeriksaan *investigative*, apabila ditemukan adanya indikasi tindak pidana atau tindakan yang membawa dampak pada kerugian Negara, Inspektorat dapat melaporkannya kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Secara empiris ditemukan data dalam pelaksanaan pengelolaan dana desa masih terdapat beberapa kendala yang mendasar. Inspektorat di banyak daerah

tidak bekerja secara independen mengawasi penyimpangan atau korupsi kepala daerah. Penyebabnya adalah Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah yang tidak memungkinkan inspektorat daerah bekerja secara independen. Sesuai aturan, inspektorat daerah diangkat dan bertanggung jawab kepada kepala daerah sehingga mereka sulit terbebas dari intervensi kepala daerah.

Inspektorat adalah lembaga yang diberi fungsi untuk membendung korupsi kolusi dan nepotisme di birokrasi pemerintah daerah, juga kementerian. Tugas utamanya adalah melakukan pengawasan, pembinaan, dan pemeriksaan terhadap bagian-bagian pemerintahan atau di daerah sebagai satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Posisi Inspektorat di daerah memungkinkan mereka mengawasi secara detail penggunaan keuangan negara/daerah untuk mencegah korupsi, *illegal act*, dan *fraud*. Namun fungsi Inspektorat ini tidak efektif karena dua hal. Pertama, posisi lembaga yang menjadi subordinat dari pimpinan di lembaga maupun kepala daerah sesuai PP 60/2008 membuatnya sulit untuk independen dan objektif. Peringatan dari pengawas sering kali diabaikan atau bahkan yang memperingatkan justru mendapatkan sanksi. APIP rentan diintervensi oleh pihak berkepentingan, dalam hal ini kepala daerah yang tengah berkuasa. Penyelewengan bisa saja ditutup karena hasil temuan tersebut harus dipertanggungjawabkan atau sepengetahuan kepala daerah. Bisa juga terjadi main mata antara Inspektorat dengan kepala daerah atau SKPD, sehingga kepala daerah, baik secara langsung maupun melalui anggota keluarga, leluasa mengatur proyek barang dan jasa. Pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme sulit terwujud

selama fungsi pengawasan masih berada di bawah para kepala daerah atau pimpinan birokrasi.

Kedua, kemampuan dan profesionalitas sumber daya manusia yang berada di dalam lembaga pengawas internal tersebut. APIP tidak punya kompetensi di bidang pengawasan. Jabatan inspektorat menjadi tempat parkir pejabat yang tidak berkompeten dalam bidang audit anggaran maupun kepegawaian.

Berdasarkan hal-hal uraian di atas, adalah suatu hal yang sangat penting untuk mendesain sebuah struktur regulasi yang tepat bagi independensi Inspektorat dalam mengawasi pengelolaan dana desa sesuai dengan keadaan penyelewengan dalam penyaluran dana desa. Tesis ini akan membahas isu independensi secara umum dengan titik berat khusus ke masalah independensi di bidang pengawasan. Pertama, membahas tujuan pengaturan pengawasan dana desa oleh APIP secara umum dan Inspektorat secara khusus . Kedua, dari tesis ini akan membahas mengenai independensi Inspektorat . Ketiga, membahas pentingnya struktur regulasi yang independen. Keempat, menganalisis secara singkat pada struktur regulasi dalam pengawasan dana serta menganalisis permasalahan dalam struktur regulasi di pengawasan dana desa serta beberapa masukan untuk mengatasinya.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut maka yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaturan kewenangan inspektorat dalam pengawasan dana desa ?

2. Bagaimanakah implementasi pengawasan dana desa oleh inspektorat kota Subulussalam ?
3. Bagaimanakah faktor faktor yang menjadi hambatan dan solusi mengatasi hambatan tersebut dalam pelaksanaan pengawasan dana desa oleh inspektorat kota Subulussalam ?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah tersebut maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan kewenangan inspektorat dalam pengawasan dana desa.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi pengawasan dana desa oleh inspektorat kota Subulussalam.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor faktor yang menjadi hambatan dan solusi mengatasi hambatan tersebut dalam pelaksanaan pengawasan dana desa oleh inspektorat kota subulussalam.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran atau masukan baik secara teoritis maupun secara praktis, yaitu :

1. Secara teoritis

- a. Diketuainya peraturan yang berlaku di Indonesia dalam mengatur pengawasan dana desa untuk menjamin akuntabilitas pengelolaan dana desa.
- b. Diketuainya Struktur regulasi Pengawasan yang independen terhadap dana desa yang dilakukan oleh Inspektorat daerah
- c. Diketuainya kendala yuridis Inspektorat kota Subusulam dalam pelaksanaan pengawasan pengelolaan dana desa.

2. Secara praktis

- a. Bagi *policy maker*, sebagai masukan dan informasi untuk membuat kebijakan /peraturan di masa depan.
- b. Bagi pemerintah daerah untuk memberikan informasi tentang peraturan tentang pengawasan dana desa oleh inspektorat secara efektif.
- c. Bagi masyarakat sebagai masukan informasi tentang pengelolaan dana desa serta pengawasannya sehingga dana desa dapat dimanfaatkan sesuai dengan tujuan.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelitian kepustakaan yang dilakukan, ternyata belum ada penelitian yang membahas tentang “KEWENANGAN INSPEKTORAT KOTA SUBULUSSALAM DALAM PENGAWASAN DAN PENGELOLAAN DANA DESA”.Meskipun mungkin di dalam bentuk makalah, kertas kerja pada seminar-seminar, semiloka, diskusi panel, sudah pernah dilakukan penelitian atau pembahasan.

Penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan penulis akan keasliannya (*orisinalitas*). Di samping itu masalah pemahaman, pengkajian dan penelitian dalam hubungan pengelolaan dana desa dan pengawasan oleh Inspektorat masih langka, jarang dan aktual.

F. Kerangka Teori Dan Konsep

1. Kerangka Teori

Menurut Soerjono Soekamto, hukum dapat berfungsi dengan baik diperlukan keserasian dan hubungan antara empat faktor, yakni:⁶

1. Hukum dan peraturan itu sendiri.
Kemungkinannya adalah bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lainnya adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ketidakserasian antara hukum tertulis dengan hukum kebiasaan, dan seterusnya.
2. Mentalitas Petugas yang menegakkan hukum.
Penegak hukum antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela, petugas pemasyarakatan, dan seterusnya. Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, akan tetapi jika mental penegak hukum kurang baik, maka akan terjadi pada sistem penegakkan hukum.
3. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum.
4. Kalau peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegaknya baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai, maka penegakkan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.
5. Kesadaran dan kepatuhan hukum dari para warga masyarakat.

Teori diatas dijadikan sebagai pisau analisa terhadap permasalahan kewenangan Inspektorat dalam pengawasan dana desa.

⁶Soerjono Soekamto, *Teori Sosiologi tentang Pribadi dalam Masyarakat*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 83-84.

Menurut Lawrence Meir Friedman (1975,1998) terdapat tiga unsur dalam sistem hukum, yakni Struktur (*Structure*), substansi (*Substance*) dan Kultur Hukum (*Legal Culture*).⁷ Kendala penegakkan hukum di Indonesia disebabkan oleh keterpurukan dalam tiga unsur sistem hukum yang mengalami pergeseran dari cita-cita dalam UUD 1945. Sebagai sumber hukum tertinggi, UUD 1945 telah menggariskan dasar bagi terlaksananya pemerintahan yang baik (*good governance*).

1) Substansi Hukum (*legal substance*).

Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*).⁸ Idealnya tatanan hukum nasional mengarah pada penciptaan sebuah tatanan hukum nasional yang bisa menjamin penyelenggaraan negara dan relasi antara warga negara, pemerintah dan dunia internasional secara baik. Tujuan politik hukum yaitu menciptakan sebuah sistem hukum nasional yang rasional, transparan, demokratis, otonom dan responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat, bukan sebuah sistem hukum yang bersifat menindas, ortodoks dan *reduksionistik*.⁹

⁷Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Solusinya*, Ghalia Indonesia, Ciawi-Bogor, Cetakan Kedua, 2005, hal. 1.

⁸*Ibid*, hal. 2.

⁹Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2008, hal. 72.

Substansi hukum berkaitan dengan proses pembuatan suatu produk hukum yang dilakukan oleh pembuat undang-undang. Nilai-nilai yang berpotensi menimbulkan gejala hukum dimasyarakat dirumuskan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Sedangkan pembuatan suatu produk perundang-undangan dipengaruhi oleh suasana politik dalam suatu negara.

Seringkali substansi hukum yang termuat didalam suatu produk perundang-undangan dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan kelompok tertentu. Sehingga hukum yang dihasilkan tidak *responsif* terhadap perkembangan masyarakat. Akibat yang lebih luas adalah hukum dijadikan sebagai alat kekuasaan dan bukan sebagai pengontrol kekuasaan atau membatasi kesewenangan yang sedang berkuasa.

Peraturan perundang-undangan dibuat oleh kekuasaan yang diberikan wewenang oleh undang-undang. Menurut UUD 1945 kekuasaan membuat undang-undang diberikan kepada DPR sebagai *legislatif* dan Presiden sebagai *Eksekutif*. Dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.¹⁰ Rancangan undang-undang tersebut dibahas secara bersama-sama antara DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan secara bersama.

¹⁰Amandemen pertama UUD 1945.

DPR sebagai lembaga *legislatif* yang salah satu tugasnya adalah membuat undang-undang. Produk undang-undang yang dihasilkan harus sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, berbangsa dan bernegara yang tidak bertentangan dengan konstitusi negara. Untuk saat ini, hampir sebahagian besar produk perundang-undangan yang dihasilkan lembaga DPR masih jauh dari harapan. Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang tidak *relevan* dan cenderung dipaksakan serta tidak *responsif*.

Menurut Satjipto Rahardjo yang mengutip dari Radbruch, terdapat nilai-nilai dasar dari hukum, yaitu Keadilan, Kegunaan dan Kepastian hukum.¹¹ Tidak jarang ketiga nilai dasar hukum tersebut saling bertentangan dalam penegakkan hukum. Bila hal tersebut terjadi maka yang harus diutamakan adalah keadilan, mengingat tujuan hukum adalah terciptanya rasa keadilan dimasyarakat.

Peraturan perundang-undangan yang tidak responsif dan demokratis hanya akan menimbulkan opini dimasyarakat yang dapat mengganggu stabilitas hukum, keamanan ekonomi dan politik. Sehingga untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi yang berkembang dimasyarakat harus bebas dari intervensi dan kepentingan pihak-pihak atau kelompok tertentu.

2) Struktur Hukum.

¹¹Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, Cetakan kelima, 2000, hal. 19.

Struktur adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan secara keseluruhan.¹² Struktur hukum merupakan institusionalisasi kedalam beradaan hukum. Struktur hukum disini meliputi lembaga negara penegak hukum seperti Pengadilan, Kejaksaan, Kepolisian, Advokat dan lembaga penegak hukum yang secara khusus diatur oleh undang-undang seperti KPK. Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain.

Termasuk dalam struktur hukum yakni hirarki peradilan umum di Indonesia dan unsur struktur yang meliputi jumlah dan jenis pengadilan, yurisdiksinya, jumlah hakim agung dan hakim lainnya.

Terdapat adagium yang menyatakan *fiat justitia et pereat mundus* (meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan). Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagus suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan.

Sudah terlalu sering kita mendengar bahkan melihat diberbagai pemberitaan media massa, adanya oknum aparat penegak hukum yang melakukan penyelewengan terhadap perkara-perkara tertentu demi kepentingan pribadi maupun kelompoknya. Ketika penegak hukum

¹²Achmad Ali, *Op Cit.*

memiliki kepentingan terhadap suatu perkara maka sejak saat itulah hukum dikesampingkan. Sungguh ironis, disaat masyarakat menghendaki terciptanya keadilan tercoreng oleh perbuatan yang dilakukan oknum aparat penegak hukum.

Kebebasan peradilan adalah merupakan *essensilia* daripada suatu negara hukum, sehingga oleh karena tegaknya prinsip-prinsip daripada suatu negara hukum sebagian besar adalah tergantung dari ada atau tidaknya kebebasan peradilan didalam negara tersebut.¹³ Sebagai sarana parameter penerapan demokrasi, kebebasan badan peradilan dalam memeriksa dan memutus perkara harus dijamin oleh konstitusi.

Mahkamah Agung sebagai badan peradilan tertinggi yang bukan saja sebagai tempat terakhir menentukan hukum dalam arti konkret akan tetapi juga sebagai tempat melahirkan asas dan kaedah hukum baru serta teori-teori baru mengenai hukum.¹⁴ Mahkamah Agung juga memiliki kewenangan membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan dari semua lingkungan peradilan pada tingkat kasasi, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 30 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Fungsi kontrol dari Mahkamah Agung mempunyai arti penting bagi usaha penegakkan hukum di Indonesia karena dengan efektifnya fungsi kontrol maka usaha penegakkan hukum menjadi lebih terjamin. Patut disayangkan sekalipun fungsi ini tetap berjalan namun tidak begitu efektif,

¹³Abdurrahman, SH, *Aneka Masalah dalam Praktek Penegakan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1980, hal. 1.

¹⁴Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH. UI Press, Yogyakarta, 2004, hal. 116.

bahkan sekarang banyak bermunculan makelar kasus yang berkeliaran di lingkungan Makamah Agung. Bagaimana akan melakukan fungsi kontrol terhadap pengadilan lain jika dari dalam sendiri tidak mampu melakukan kontrol atau pengawasan.

Sebagai contoh adalah lemahnya pengawasan Makamah Agung dalam bidang administrasi putusan kasasi yang berakibat munculnya putusan palsu (kasasi palsu). Sistem MA yang tertutup dan publik tidak memiliki akses mengikuti sampai tuntas sebagai salah satu faktor penyebabnya. Sehingga perlu adanya pembaharuan di MA yang meliputi Hakim Agung dan tata kerja sistem kendali administrasi atau pembaharuan yang menyeluruh. Dengan kekuasaan dan fasilitas yang semakin besar disatu pihak dan tidak ada pengawasan eksternal dipihak lain, dapat menjadikan MA lebih menyeramkan dari keadaan sekarang.¹⁵

Penegak hukum yang bertugas menerapkan hukum mencakup ruang lingkup yang sangat luas, meliputi; petugas strata atas, menengah dan bawah. Maksudnya adalah sampai sejauhmana petugas harus memiliki suatu pedoman salah satunya peraturan tertulis yang mencakup ruang lingkup tugasnya. Dalam penegakkan hukum, kemungkinan penegak hukum menghadapi hal-hal sebagai berikut:¹⁶

- a). Sampai sejauhmana petugas terikat dengan peraturan yang ada,
- b). Sampai batas-batas mana petugas berkenan memberikan kebijakan,

¹⁵*Ibid*, hal. 117.

¹⁶Zainuddin, *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 95.

- c). Teladan macam apakah yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat,
- d). Sampai sejauhmanakah derajat sinkronisasi penugasan yang diberikan kepada para petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya. Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

3) Budaya Hukum.

Kultur hukum menurut Lawrence Meir Friedman (2001:8) adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan.¹⁷

¹⁷Achmad Ali, *Op Cit*, hal. 2.

Hukum dipercaya sebagai suatu lembaga penyeimbang yang kuat terhadap ancaman disintegrasi dalam hidup bermasyarakat akibat benturan kekuatan yang sama-sama ingin berkuasa dan sekaligus membatasi kesewenangan yang sedang berkuasa. Hukum dalam bentuknya yang asli bersifat membatasi kekuasaan dan berusaha untuk memungkinkan terjadinya keseimbangan dalam hidup bermasyarakat. Berbeda dengan kekuasaan yang agresif dan *ekspansionis*, hukum cenderung bersifat kompromistis, damai dan penuh dengan kesepakatan-kesepakatan dalam kehidupan sosial dan politik.¹⁸

Hukum bisa bekerja sesuai dengan fungsinya jika masyarakat patuh dan tunduk terhadap hukum yang berlaku. Hal ini bukan berarti penyelesaian sengketa dimasyarakat diluar institusi hukum tidak dibenarkan. Konstitusi sendiri mengakui hal tersebut, yakni dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa

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.¹⁹

Peristiwa penyelesaian sengketa diluar institusi hukum oleh masyarakat dibenarkan dan dijamin oleh konstitusi sepanjang penyelesaian tersebut sesuai dengan undang-undang yang berlaku serta norma-norma yang ada dimasyarakat. Sengketa masyarakat adat yang telah diselesaikan melalui mekanisme hukum adat hendaknya negara tidak mencapurinya,

¹⁸Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hal. 83.

¹⁹Amandemen kedua UUD 1945.

dalam arti tidak diproses kemabali lewat pengadilan. Bila hal tersebut terjadi akan menimbulkan sengketa antara masyarakat adat dengan negara. Sebagai contoh sengketa antar masyarakat adat Suku Anak Dalam yang terjadi di Kabupaten Sarolangun Jambi yang telah diselesaikan melalui hukum adat masing-masing namun diambil alih oleh PN Sarolangun. Akibat dari hal tersebut masyarakat Suku Anak Dalam menentang dan timbul konflik dengan pengadilan.

Masyarakat yang menyerahkan sengketa atau permasalahan hukumnya kepada institusi hukum kecuali didorong oleh kepentingan terlihat juga adanya faktor-faktor seperti ide, sikap, keyakinan, harapan dan pendapat mengenai hukum. Orang secara sadar datang kepada hukum (pengadilan) disebabkan oleh penilaian yang positif mengenai institusi hukum. Dengan demikian, keputusan untuk membawa sengketa tersebut kedepan pengadilan pada hakikatnya merupakan hasil positif dari bekerjanya berbagai faktor tersebut.²⁰

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan merupakan wujud kepercayaan masyarakat terhadap tegaknya hukum di Indonesia. Kepercayaan masyarakat terhadap hukum akan bergeser manakala hukum tersebut tidak dapat memberikan jaminan keadilan dan menimbulkan kerugian baik materi maupun non materi. Berbelit-belitnya proses peradilan menyebabkan para pihak yang terlibat menghendaki penyelesaian secara cepat dengan berbagai cara.

²⁰Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, hal. 154 – 155.

Cara yang ditempuh tersebut terkadang bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku dan aparat penegak hukum sendiri membuka peluang terhadap cara yang dilakukan para pihak. Sehingga dampak yang lebih luas adalah budaya hukum yang terbentuk dimasyarakat tidak selaras dengan tujuan dan cita-cita hukum. Hukum dijadikan bisnis bagi para pihak yang terlibat beserta aparat penegak hukum yang didalamnya terdapat tawar-menawar perkara.

Sebagai contoh kecil rusaknya budaya hukum dimasyarakat yakni penyelesaian terhadap pelanggaran lalu lintas yang dilakukan melalui proses damai antara aparat penegak hukum dengan masyarakat yang melanggar. Proses damai tersebut berisi tawar-menawar harga sebuah pelanggaran. Selain itu juga usaha masyarakat untuk menghindari bila sudah berhadapan dengan permasalahan hukum. Hal tersebut lebih disebabkan karena masyarakat tidak percaya terhadap proses hukum di Indonesia.

Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Baik substansi hukum, struktur hukum maupun budaya hukum saling keterkaitan antara satu dengan yang lain dan tidak dapat dipisahkan. Dalam

pelaksanaannya diantara ketiganya harus tercipta hubungan yang saling mendukung agar tercipta pola hidup aman, tertib, tentram dan damai.

Penelitian ini akan menggunakan teori diatas dalam membahas kendala dan solusi pengawasan dana desa oleh inspektorat di Kota Subulussalam.

2. Kerangka Konsep

Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Aparat Pengawas Internal Pemerintah yang selanjutnya disingkat APIP adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota.

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 Nasiona dan berada di Daerah Kabupaten.

Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul “Otonomi Desa” menyatakan bahwa: 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.

Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dana Desa adalah dana APBN yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan diprioritaskan untuk pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.

G. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Pengertian spesifikasi²¹ adalah hal yang berkaitan dengan syarat²² adanya sesuatu. Oleh karena di dalam spesifikasi penelitian ini konsentrasinya dititikberatkan kepada segala persyaratan yang harus dipenuhi didalam suatu penelitian, yaitu didekatkan kepada jenis penelitian

²¹Bandingkan dengan Ediwarman, yang ketika menguraikan tentang spesifikasi tentang penelitian, dikatakan bahwa penelitian mengenai perlindungan hukum bagi korban kasus-kasus pertanahan merupakan penelitian hukum normative. Penelitian hukum normative meliputi penelitian terhadap asas-asas hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Ediwarman, *Perlindungan Hukum bagi Korban Kasus-kasus Pertanahan di Sumatera Utara*, Disertasi, (Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2001), Hal. 74.

²²Lihat, Jhon M. Echols dan Hassan Shadily, mengartikan spesifikasi berarti perincian. *Built to specification* dibangun menurut perencanaan yang terperinci. Dan diartikannya juga syarat, perincian (*of a contract*). John M. Echols dan Hassan Shadily, "*Kamus Inggris-Indonesia*", *Op., Cit*, Hal. 544.

yang akan dilakukan, maka harus dilihat jenis penelitian apa²³ yang akan digunakan dalam menganalisis segala permasalahan yang diajukan dalam tesis ini.

Sifat penelitian ini adalah *deskriptif analitis*, yaitu untuk menggambarkan, menemukan fakta-fakta hukum secara menyeluruh, dan mengkaji secara sistematis pengaturan pengawasan dana desa oleh inspektorat serta kebijakan pemerintah daerah subulussalam yang berkenaan dengan pengawasan dana desa oleh inspektorat. Secara rinci menggambarkan dan menemukan fakta-fakta hukum berkenaan dengan pengawasan dana desa oleh inspektorat di kota Subulussalam..

2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder yang disebut juga penelitian hukum kepustakaan. Pendekatan yuridis normatif yang digunakan adalah inventarisasi hukum positif berupa peraturan perundang-undangan dan rancangan peraturan perundang undangan serta kebijakan pemerintah daerah terkait pengawasan dana desa oleh inspektorat. Kemudian dikaitkan dengan pendapat-pendapat dan hasil penelitian para sarjana serta data berupa bahan dari kamus hukum.

²³Penjelasan mengenai metode penelitian yang akan digunakan dalam menuntaskan penelitian sebuah desertasi adalah merupakan hal yang sangat penting. Berkaitan dengan ini, Allen Kent, mengatakan: *This part of the proposal should identify for the reader the one or more research methods the student plans to use...*, bagian ini harus menunjukkan kepada para pembaca satu atau lebih metode penelitian yang akan digunakan. Allen Kent, *Guide to the Successful Thesis and Dissertation*, (Pittsburgh: The University of Western Ontario, 1993), Halaman. 112. Bandingkan Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002), Hal. 2

Pendekatan Yuridis Sosiologis atau Penelitian Hukum Empiris yaitu penelitian hukum dengan mempergunakan data primer. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti implementasi dari data-data sekunder yang telah dikumpulkan. Kemudian dikumpulkan data primernya dari instansi dan pihak yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Penelitian hukum yuridis sosiologis merupakan pelengkap dalam pengumpulan data tetapi bukanlah fokus utama dalam penelitian normatif ini.

3. Sifat Penelitian

Penelitian tesis ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis, artinya penelitian tentang kewenangan inspektorat ini bukan saja menggambarkan suatu keadaan atau gejala, baik pada tataran hukum positif maupun empiris tetapi juga ingin memberikan pengaturan yang seharusnya (*das sollen*) dan memecahkan permasalahan hukum yang berkaitan dengan pengawasan pengelolaan dana desa yang dilakukan oleh inspektorat di desa dalam administrasi pemerintahan kota subulussalam.

4. Sumber Data

Bahan-bahan sumber pada penelitian ini secara umum berupa perpustakaan dan dokumen pemerintah serta dokumen Pengelolaan dana desa khususnya di Kota Subulussalam. Penelitian lapangan juga dilaksanakan guna

mendapatkan bahan-bahan untuk melengkapi/mendukung bahan kepustakaan dan dokumen.²⁴

(1) Kepustakaan dan Dokumen

Sumber data diperoleh dari:

- a. Bahan hukum primer yang terdiri dari:
 - 1) Norma atau kaedah dasar, Pembukaan UUD 1945
 - 2) Peraturan dasar, yaitu Pasal 18 ayat 1 dan 5
 - 3) Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan UU Desa, Pengelolaan Dana Desa, Pengawasan Pengelolaan dana desa
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa hasil penelitian, artikel, buku-buku referensi, media informasi lainnya.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum sekunder, berupa kamus hukum, kamus umum, dan jurnal.

(2) Penelitian lapangan

Penelitian lapangan dilakukan dalam upaya memperoleh bahan-bahan langsung berupa dokumentasi dari instansi-instansi pemerintah yang terkait. Hal ini dilakukan untuk melengkapi bahan-bahan penelitian yang diperoleh dari perpustakaan. Adapun yang menjadi informan adalah Inspektorat Daerah Susbulussalam, Kepala Desa dan aparatur desa lainnya, pakar hukum HAN, pakar hukum Tata Negara dan lainnya.

²⁴ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif Berkelanjutan*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 17.

5. Alat Pengumpul Data

Prosedur pengumpulan data dilakukan berdasarkan jenis sumber data yang akan dilengkapi dengan alat berupa:

a. Studi Dokumen

Pengumpulan bahan penelitian kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan mengumpulkan berupa kutipan langsung, iktisar serta analisis, yang dilakukan dengan menginventaris semua peraturan perundang-undangan serta dokumen-dokumen lainnya yang berkaitan dengan Kewenangan Inspektorat dan pengawasan pengelolaan dana desa

b. Pedoman Wawancara

Untuk mengumpulkan data bahan penelitian lapangan yaitu dengan melakukan tehnik wawancara yaitu tanya jawab langsung dengan informan dengan menggunakan wawancara tak terstruktur, hanya garis besar pertanyaan yang mengarah pada penelitian yang ditanyakan.

6. Analisa Data

Analisis bahan-bahan hukum dilaksanakan dengan penganalisaan model kualitatif yang meliputi kegiatan:

- 1) Konseptualisasi : yaitu upaya menemukan makna dan konsep-konsep yang terkandung dalam bahan hukum. Prinsip konseptualisasi adalah dengan memberikan interpretasi terhadap bahan hukum berupa kata-kata dan kalimat.
- 2) Kategorisasi: yaitu dengan cara mengelompokkan konsep-konsep yang saling berkaitan. Kategorisasi dalam penelitian ini adalah yang berkaitan

dengan hubungan metode pengawasan pengelolaan dana desa dengan struktur pemerintahan daerah dan khususnya pemerintahan desa.

- 3) Korelasi : yaitu : mencari hubungan pelbagai kategori yang diteliti.
- 4) Perspektif yaitu: menggambarkan hubungan antara kategori dengan cara diuraikan dan dijelaskan kemudian dilengkapi dengan pemikiran teoritis para pakar.
- 5) Analisis data secara kualitatif memanfaatkan atau menggunakan analisis komparatif.
- 6) Penarikan kesimpulan menggunakan logika berfikir deduktif-induktif.

BAB II

KEWENANGAN INSPEKTORAT DALAM PENGAWASAN DANA

DESA

A. Kebijakan Pembangunan Perdesaan

Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan citacita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; garis haluan.²⁵

Kebijakan umumnya dianggap sebagai pedoman untuk bertindak atau saluran untuk berpikir. Secara lebih khusus kebijakan adalah pedoman untuk melaksanakan suatu tindakan. Kebijakan mengarahkan tindakan untuk mencapai sasaran atau tujuan. Kebijakan menjelaskan bagaimana cara pencapaian tujuan dengan menentukan petunjuk yang harus diikuti. Kebijakan ini dirancang untuk menjamin konsistensi tujuan dan untuk menghindari keputusan yang berwawasan sempit dan berdasarkan kelayakan.²⁶

Pembangunan desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui

²⁵Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 149

²⁶George A. Steiner dan John B. Miner, Management Policy and Strategy, Alih Bahasa Ticoalu dan Agus Dharma, Kebijakan dan Strategi Manajemen, edisi Kedua, Erlangga, Jakarta, 1997, hlm. 22

penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Untuk itu, UU Desa menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu “desa membangun” dan “membangun desa” yang diintegrasikan dalam perencanaan pembangunan desa.

Perencanaan pembangunan desa adalah proses tahapan kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah desa dengan melibatkan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), lembaga desa, dan unsur masyarakat secara partisipatif guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya desa dalam rangka mencapai tujuan pembangunan desa. Sebagai konsekuensi dari pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan, desa harus menyusun perencanaan pembangunan sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan kabupaten. Dokumen rencana pembangunan desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di desa dan sebagai dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa). Perencanaan pembangunan desa diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat desa melalui musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbang desa). Musrenbang desa akan menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan desa yang didanai oleh APB Desa, swadaya masyarakat desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat desa. Prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan

pembangunan desa dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat desa yang meliputi:

1. Peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar.
2. Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia.
3. Pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif.
4. Pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi.
5. Peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat desaberdasarkan kebutuhan masyarakat desa.

Guna mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa dalam segala aspeknya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, UU Nomor 6 Tahun 2014 memberikan mandat kepada Pemerintah untuk mengalokasikan Dana Desa. Dana Desa tersebut dianggarkan setiap tahun dalam APBN yang diberikan kepada setiap desa sebagai salah satu sumber pendapatan desa. Kebijakan ini sekaligus mengintegrasikan dan mengoptimalkan seluruh skema pengalokasian anggaran dari Pemerintah kepada desa yang selama ini sudah ada. Saat ini masih terdapat anggaran Kementerian/Lembaga (K/L) yang berbasis desa mencapai sekitar 0,28% dari total anggaran K/L Tahun 2017.

Ke depan dana-dana tersebut seharusnya diintegrasikan dalam skema pendanaan Dana Desa, sehingga pembangunan Desa menjadi lebih optimal.²⁷

B. Kedudukan Hukum Pemerintah Desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pembagian wilayah atau teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur di dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”²⁸

Ketentuan tersebut mengandung 2 (dua) hal, yaitu; pertama, pembagian teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas daerah provinsi, dan Kabupaten/Kota. Kedua, setiap daerah memiliki pemerintahan daerahnya masing-masing. Hal ini menunjukkan bahwa pembagian wilayah dan pemerintahan di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya sampai pada wilayah Kabupaten/Kota.

Keberagaman karakteristik dan jenis Desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan.

²⁷Buku Pintar Dana Desa dengan tema “Dana Desa untuk Kesejahteraan Masyarakat: Menciptakan Lapangan Kerja, Mengatasi Kesenjangan, dan Mengentaskan Kemiskinan“, Kementerian Keuangan Indonesia, hal 8

²⁸pasal 18 ayat (1) UUD 1945

Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.

Dalam susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “Susunandan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang undang”. Hal itu berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.²⁹

Dalam Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menegaskan bahwa 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.

Dengan demikian sangat jelas bahwa Undang – undang ini memberikan dasar menuju *self governing community* yaitu suatu komunitas

²⁹Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

yang mengatur dirinya sendiri. Dengan pemahaman bahwa Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sesuai kondisi dan sosial budaya setempat digabungkan dengan 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 pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.

Dengan demikian maka posisi desa pada saat ini memiliki otonomi asli yang sangat strategis sehingga memerlukan perhatian seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

Sebagaimana diamanatkan dalam penjelasan Undang – Undang Nomor 6 tahun 2014 menyebutkan bahwa landasan atau azas dalam pengaturan pemerintahan desa antara lain :

- a. Rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul.
- b. Subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa.

- c. Keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
- d. kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa.
- e. kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa.
- f. kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa.
- g. musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.
- h. demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa atau dengan persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin.
- i. Kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri.
- j. partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan.

- k. kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran.
- l. pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa.
- m. keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan Desa.

C. Azas Kemandirian dalam penyelenggaraan pemerintahan dan Pembangunan Desa

Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Oleh karena dalam pelaksanaan pembangunan desa digunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu “Desa membangun” dan “membangun Desa” yang diintegrasikan dalam perencanaan.³⁰

Pembangunan Desa, sebagai konsekuensinya, Desa menyusun perencanaan pembangunan sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. Dokumen rencana

³⁰, Pedoman Umum Gerakan Desa, Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2015, hal 20

Pembangunan Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa dan sebagai dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Perencanaan Pembangunan Desa diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat Desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa.

Pembangunan Desa dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa dengan semangat gotong royong serta memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa. Pelaksanaan program sektor yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa dan diintegrasikan dengan rencana Pembangunan Desa. Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi dan melakukan pemantauan mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa. Sejalan dengan tuntutan dan dinamika pembangunan bangsa, perlu dilakukan pembangunan Kawasan Perdesaan.

Pembangunan Kawasan Perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar Desa dalam satu Kabupaten/Kota sebagai upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di Kawasan Perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif.

Salah satu pilar yang harus ditanamkan dan terus menerus menjadi sandaran model penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa adalah azas kemandirian dalam hal pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan desa. Mengapa hal ini menjadi suatu penekanan tersendiri karena sudah sejak lama masyarakat kita terutama masyarakat yang berada di pedesaan selalu bertumpu kepada pihak lain dalam hal penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Hal terjadi karena adanya sebab akibat baik dari pemerintah maupun dari masyarakatnya. Sejak lama pemerintah bertindak sebagai agen pembangunan dimana pihak pemerintah selalu menempatkan diri sebagai pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam hal pembangunan, mulai dari segi perencanaan sampai dengan pelaksanaan.

Sedangkan pihak masyarakat merasa bahwa kegiatan pembangunan adalah merupakan kewajiban pemerintah sehingga yang terjadi selama ini pihak masyarakat seolah-olah menjadi “Penonton Dan Menjadi Penerima” dari kegiatan pembangunan. Model ini sangat berpengaruh terhadap pola budaya masyarakat terhadap kegiatan pembangunan yang pada gilirannya menjadi suatu kendala yang sangat serius bagi kelangsungan pembangunan itu sendiri.

Oleh karena itu mulai saat ini dan seterusnya model kemandirian masyarakat harus menjadi pilar yang menopang kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Peran pemerintah harus bergeser menjadi “fasilitator dan motivator” sedangkan masyarakat harus dijadikan subjek dalam pembangunan. Model ini menempatkan masyarakat untuk melakukan apa yang menjadi

kebutuhan mereka sendiri masyarakat diberikan peluang untuk mulai mempelajari apa dan bagaimana yang harus mereka lakukan dalam kegiatan pembangunan. Tentu saja peran pemerintah memberikan fasilitasi dalam bentuk model-model pembelajaran yang bersifat “komunikasi timbal balik” sehingga gagasan akan lahir dari masyarakat dan pemerintah hanya memberikan fasilitasi yang diperlukan.

Dalam model kemandirian masyarakat ini lebih ditekankan kepada bagaimana masyarakat dapat mengoptimalkan kemampuan dan potensi yang dimilikinya dikaitkan dengan hal-hal yang direncanakan untuk pelaksanaan pembangunan. Harus mulai terjadi perubahan mental masyarakat yang selama ini hanya bisa “menerima dan meminta” menjadi “mencari dan menggali kemampuan lokal sendiri”. Masyarakat harus dikondisikan dan dilakukan upaya pembelajaran tentang apa yang akan dilakukan, bagaimana melakukan, siapa yang melakukan dan berapa dan bagaimana anggaran itu didapat. Kemandirian masyarakat memang bukan hal yang mudah namun peran pemerintah harus memulai untuk melakukan perubahan paradigm penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan ini karena tanpa adanya kemandirian lokal masyarakat maka beban yang ditanggung oleh pemerintah menjadi sangat berat, dan pencapaian peningkatan kesejahteraan masyarakat menjadi akan lambat. Terdapat beberapa langkah untuk meningkatkan kemandirian masyarakat dalam pembangunan antara lain :³¹

³¹Munawar Noor, Jurnal Ilmiah CIVIS, Volume I, No 2, Juli 2011, hal 2

1. Memberikan kewenangan untuk pengambilan keputusan pada tingkat desa dalam hal pelaksanaan pembangunan yang dilakukan di desa.
2. Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat melalui pemberian input berupa fasilitas infra struktur (jalan, puskesmas, listrik, jembatan, sekolah) yang pelaksanaan pembuatan infra struktur tersebut melibatkan sepenuhnya kepada masyarakat lokal. Bila masyarakat telah memiliki potensi yang baik maka rangsangan kearah yang lebih mandiri akan lebih meningkat.
3. Adanya keberpihakan pemerintah kepada kaum lemah dalam hal ini masyarakat lemah yang berada di desa untuk dibangkitkan potensi ekonomi yang terdapat didesa tersebut. Sehingga bila kemampuan ekonomi masyarakat desa telah baik maka akan sangat membantu dalam hal pembangunan desa.
4. Masyarakat harus selalu diajak dan dilibatkan untuk berperan dalam kegiatan pembangunan dengan suatu pemikiran yang dilandasi dengan penuh kesadaran bahwa pembangunan yang dilakukan pada dasarnya adalah sebagai pemenuhan kebutuhan masyarakat bukan merupakan pemenuhan keinginan – keinginan dari masyarakat dan pemerintah.
5. Pemberdayaan institusi lokal yang ada dimasyarakat, dengan acara pelibatan secara aktif dalam hal kegiatan pembangunan.

Kebijakan Pemerintah dalam Tata Kelola Pemerintahan Desa,³² berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa “Negara

³²<http://desamembangun.or.id/2014/04/tata-kelola-desa-dalam-uu-desa/>

Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 ditegaskan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. (Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2002: 66).

1. Berdasarkan konstruksi pembagian satuan wilayah administrasi pemerintahan tersebut, maka penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan secara nasional, sehingga keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan secara nasional turut ditentukan oleh efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa.
2. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pemerintah Desa mempunyai tugas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa, Kewenangan Desa meliputi:
 - a. kewenangan berdasarkan hak asal usul.
 - b. kewenangan lokal berskala Desa.
 - c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa meletakkan posisi desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat sesuai hak asal usul desa, sehingga otonomi desa diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- f. Di sisi lain, dalam posisi Desa sebagai subsistem dari system penyelenggaraan pemerintahan secara nasional dan jajaran terdepan dalam penyelenggaraan pemerintahan secara nasional, maka desa juga diberi kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagai konsekwensi dari keberadaan Desa sebagai sebuah entitas pemerintahan.
- g. Selain kewenangan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa, desa juga memperoleh kewenangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan/atau Kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 Undang-undang No.6 Tahun 2014³³ meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- h. Pasal 94 UU Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan :

³³Pasal 22 Undang-undang No.6 Tahun 2014

- 1) Desa mendayagunakan lembaga kemasyarakatan Desa yang ada dalam membantu pelaksanaan fungsi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
 - 2) Lembaga kemasyarakatan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan wadah partisipasi masyarakat Desa sebagai mitra Pemerintah Desa.
 - 3) Lembaga kemasyarakatan Desa bertugas melakukan pemberdayaan masyarakat Desa, ikut serta merencanakan dan melaksanakan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat Desa.
 - 4) Pelaksanaan program dan kegiatan yang bersumber dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan lembaga non-Pemerintah wajib memberdayakan dan mendayagunakan lembaga kemasyarakatan yang sudah ada di Desa.
- i. Pasal 95 UU Nomor 6 Tahun 2014/60 menyebutkan :
- 1) Pemerintah Desa dan masyarakat Desa dapat membentuk lembaga adat Desa.
 - 2) Lembaga adat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga yang menyelenggarakan fungsi adat

istiadat dan menjadi bagian dari susunan asli Desa yang tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat Desa.

- 3) Lembaga adat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas membantu Pemerintah Desa dan sebagai mitra dalam memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan adat istiadat sebagai wujud pengakuan terhadap adat istiadat masyarakat Desa.

Tujuan lahirnya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa³⁴ ini antara lain:

1. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah adadengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam system ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa.
4. Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untu pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama.
5. Membentuk pemerintahan desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;

³⁴Pasal 94 Undang-undang No.6 Tahun 2014

6. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum.
7. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional.
8. Memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional.
9. Memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

D. Eksistensi Desa Pasca UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Keberadaan Desa merupakan entitas penyelenggara urusan pemerintahan terkecil dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan NKRI. Bagi Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan Desa yang berkualitas berpotensi mendorong kesejahteraan masyarakat Desa, sekaligus meningkatkan kualitas hidup di Desa. Sebagai strata pemerintahan terkecil, Desa memainkan peran sentral dalam agenda pembangunan nasional di mana sebagian masyarakat Indonesia hidup di pedesaan.³⁵ UU No. 6/2014, merupakan jawaban untuk mengembalikan dan mengembangkan otonomi asli Desa, melalui penegasan kembali terhadap keragaman (ununiformitas) Desa. UU Desa menempatkan status Desa sebagai badan hukum yang tersendiri yang terkait dengan pemerintahan Negara. Pemerintahan Desa berwenang menetapkan Peraturan Desa sebagai salah satu bentuk

³⁵Irwan Tahir, 2013. "Sejarah Perkembangan Desa di Indonesia, Desa di Masa Lalu, Masa Kini dan bagaimana Masa Depan", Jurnal MIPI, Edisi 38, Jakarta, hlm.17.

peraturan perundang-undangan resmi dengan persetujuan bersama Badan Perwakilan Desa (BPD). Namun, peraturan Desa ini cenderung bersifat sangat teknis karena biasanya sifatnya hanya menjabarkan ketentuan peraturan-undangan yang lebih tinggi.³⁶ Indonesia memiliki sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa.

Desa-desa tersebut dapat dibedakan antara Desa biasa dan Desa Adat. Karena itu, ada dua konsep masyarakat yang di lapangan biasa dibedakan satu dengan yang lain, yaitu (i) masyarakat Desa, dan (ii) masyarakat Adat.³⁷

Dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 ditegaskan pula adanya kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui dan dihormati keberadaannya oleh negara. Adanya kesatuan masyarakat hukum adat itu terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan antara prinsip genealogis dan prinsip teritorial. UU No. 6/2014 mengatur kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan territorial.³⁸

Kesatuan masyarakat hukum adat yang ditetapkan menjadi Desa Adat harus melaksanakan fungsi pemerintahan (local self government) sehingga ada syarat mutlak yang harus dipenuhi. Masyarakat Desa terstruktur dalam konteks rezim hukum pemerintahan daerah, sedangkan

³⁶Sadu Wasistiono, 2012. "Telaah Kritis Terhadap Rancangan Undang-Undang Desa", Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 38, Jakarta, hlm.28.

³⁷Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, tentang Desa.

³⁸Muhadam Labolo, 2013. Memahami Ilmu Pemerintahan, Edisi 6, Jakarta, Rajawali Press, hlm.58. Mashuri Maschab, 1992. Pemerintahan Desa di Indonesia, Yogyakarta, Pusat Studi Sosial Universitas Gajah Mada, hlm.33.

masyarakat adat secara konstitusional diakui sebagai masyarakat yang terorganisasi dalam kesatuan-kesatuan yang menyanggah hak-hak dan kewajiban dalam lalu lintas hukum, termasuk berkaitan dengan hak-hak tradisionalnya sebagai kesatuan hukum. Istilah “Kesatuan Masyarakat Hukum Adat” dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menunjuk kepada pengertian unit organisasi masyarakat atau masyarakat yang terorganisasi menurut norma hukum adat atau masyarakat hukum yang bersumber dari tradisi budaya setempat. Masyarakat hukum adat tersebut diakui oleh Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 sebagai subjek hukum yang menyanggah hak-hak dan kewajiban-kewajiban dalam lalu lintas hukum. *Gemenschaft* bersifat *community* (paguyuban) dengan ciri terikat secara emosional, memiliki tradisi, luas, ada sebelum negara serta bersifat *bottom up*. *Gessellschaft* bersifat *society* (patembayan) dengan ciri terikat secara rasional, otonomi pemberian, terbatas, ada setelah negara, serta bersifat *top down*. Oleh karena Desa dalam kasus Indonesia bersifat *community*, maka idealnya pendekatannya pun bersifat *self governing community*, bukan didominasi oleh negara maupun daerah sebagaimana pendekatan *local state government* dan *local self government*.³⁹

Dalam UU Desa tampak pengaturannya dilakukan secara terintegrasi, sekalipun pendekatan *self governing community* menjadi titik pijak utama. Pasal 4 UU Desa memberikan amanat berkaitan dengan tujuan pengaturan Desa. Amanat UU Desa yang bersifat *mandatory*

³⁹Piliang, Indra J. Piliang. dkk (editor), 2003, Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi, Jakarta, Yayasan Harkat Bangsa, hlm. 11-13.

menitikberatkan pada tata kelola penyelenggaraan pemerintahan Desa, pengelolaan aset dan keuangan Desa, pembangunan kawasan Desa, kewenangan Desa dan perangkat Desa. UU Desa disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 18 ayat (7) UUD 1945, dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, sedemikian rupa, sehingga landasan konstitusional ini akan menjadi dasar yang kokoh bagi masa depan Desa di Indonesia. Asas-asas yang diaktualisasikan dalam konteks pengaturan Desa, meliputi: asas rekognisi; subsidiaritas; keberagaman; kebersamaan; kegotongroyongan; kekeluargaan; musyawarah; demokrasi; kemandirian; partisipasi; kesetaraan; pemberdayaan; dan keberlanjutan.⁴⁰

Pengaturan tentang kedudukan Desa, menjadikan Desa tidak ditempatkan sepenuhnya sebagai subordinasi pemerintahan kabupaten/kota. Perubahan kedudukan Desa dari UU No. 22/1999, UU No. 32/2004 dan UU No 6/2014 bertujuan agar Desa bukan lagi obyek pembangunan tetapi menjadi subyek pembangunan. Konstruksi pemerintahan desa yang dianut dalam UU Desa adalah konstruksi gabungan. Penjelasan Umum UU Desa menyebutkan secara tegas: “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

⁴⁰http://kedesa.id/id_ID/wiki/kedudukan-dan-kewenangan-desa/asas-pengaturan-desa/

sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat”⁴¹ Ringkasnya, asas rekognisi dan subsidiaritas telah mengubah pendekatan kontrol/pengendalian negara terhadap Desa dan menempatkan Desa sebagai subyek pembangunan.

E. Perbandingan Asas Desentralisasi, Residualitas, Rekognisi dan Asas Subsidiaritas pada Pemerintahan

Desa Desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada daerah dalam kerangka sistem kenegaraan. Dalam Negara kesatuan seperti Indonesia, penyerahan wewenang dari pemerintah diserahkan kepada daerah otonom. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu serta berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara kesatuan (Pasal 1 angka 6 dan 7 UU Nomor 32 Tahun 2004).

Karena jenjang hierarki yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut disertai wewenang penuh, baik politik maupun administrasi, maka pada jenjang organisasi yang diberi penyerahan wewenang tersebut timbul otonomi. Otonomi artinya kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal, bukan yang bersifat nasional. Karena itu, desentralisasi menimbulkan otonomi daerah, yaitu kebebasan masyarakat

⁴¹Dasar Pemikiran: Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

yang tinggal di daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal. Jadi, otonomi daerah adalah konsekuensi logis penerapan asas desentralisasi pada pemerintahan daerah.⁴²

Kaitan antara Desentralisasi dan daerah otonom juga dapat dilihat melalui ciri-ciri sebagai berikut :⁴³

1. Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom.
2. Fungsi yang diserahkan dapat dirinci, atau merupakan fungsi yang tersisa (residual function).
3. Penerima wewenang adalah daerah otonom
4. Penyerahan wewenang berarti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan, wewenang mengatur dan mengurus (regeling en bestuur) kepentingan yang bersifat lokal.
5. Wewenang mengatur adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak.
6. Wewenang mengurus adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual dan konkrit (beschikking, acte administratief, verwaltungsakt)
7. Keberadaan daerah otonom adalah di luar hirarki organisasi pemerintah pusat.
8. Menunjukkan pola hubungan antar organisasi.
9. Menciptakan *political variety dan diversity of structure* dalam sistem politik.

Asas residualitas memiliki pengertian bahwa suatu organ pemerintahan melaksanakan sisa kewenangan yang diberikan oleh organ pemerintahan lainnya. Asas residualitas yang mengikuti asas desentralisasi menegaskan bahwa seluruh kewenangan dibagi habis antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan terakhir di tangan pemerintah kabupaten/kota.

⁴²Hendry Maddick dan Hanif Nurcholis, "Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah", Grasindo, Jakarta, 2007, hlm 10

⁴³Ibid hal 15

Dengan asas desentralisasi dan residualitas itu, desa ditempatkan dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota, yang menerima pelimpahan sebagian (sisa-sisa) kewenangan dari bupati/ walikota. Asas Desentralisasi dan Asas Residualitas merupakan asas yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan dicabutnya Undang-Undang ini dan diganti oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Tujuan otonomi tersebut adalah agar terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan daya saing dengan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keanekaragaman daerah juga melandasi terbentuknya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Keberagaman karakteristik dan jenis desa atau yang disebut dengan nama lain tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu jaminan tersebut tertuang dalam Asas Rekognisi dan Subsidiaritas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.⁴⁴

⁴⁴Diakses melalui situs www.cifdes.co.id pada tanggal 18 Mei 2018

Rekognisi umumnya mengarah pada daerahdaerah khusus (seperti Quebec di Canada, Wales, Skotlandia dan Irlandia Utara di Inggris Raya), masyarakat adat (indigenous people), kelompok-kelompok minoritas, Afro Amerika, gender, kelompok-kelompok budaya atau identitas tertentu yang berbeda, dan sebagainya. Namun dalam konteks Indonesia, desa atau yang disebut dengan nama lain, sangat relevan bagi rekognisi. Beberapa alasan mendasar rekognisi sangat tepat diterapkan yaitu :

1. Desa atau yang disebut dengan nama lain, sebagai kesatuan masyarakat hukum adat merupakan entitas yang berbeda dengan kesatuan masyarakat hukum yang disebut daerah.
2. Desa atau yang disebut dengan nama lain merupakan entitas yang sudah ada sebelum NKRI lahir pada tahun 1945, yang sudah memiliki susunan asli maupun membawa hak asal-usul. .
3. Desa merupakan bagian dari keragaman atau multikulturalisme Indonesia yang tidak serta merta bisa diseragamkan.
4. Desa secara struktural menjadi arena eksploitasi terhadap tanah dan penduduk, sekaligus diperlakukan secara tidak adil mulai dari kerajaan, pemerintah kolonial, hingga NKRI.
5. Konstitusi telah memberikan amanat kepada negara untuk mengakui dan menghormati desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

Rekognisi merupakan pengakuan terhadap hak asal-usul. Artinya keberadaan desa yang mungkin sudah berdiri lama dengan segala adat istiadat dan hukum adat yang dimiliki oleh masyarakat lokal diakui keberadaannya. Rekognisi yang diberikan tidak hanya pengakuan terhadap keberadaan desa saja, namun Undang-Undang Desa juga melakukan redistribusi ekonomi dalam bentuk alokasi dana dari APBN maupun APBD, dimana desa memiliki sendiri Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Sehingga rekognisi dimaksudkan tidak hanya untuk mengakui dan menghormati identitas, adatistiadat, serta pranata dan kearifan lokal

sebagai bentuk tindakan untuk keadilan kultural tetapi juga demi menjejahterakan masyarakat desa dan mewujudkan masyarakat desa yang mandiri dan inovatif. APBDesa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Salah satu bentuk redistribusi ekonomi adalah dengan adanya Alokasi Dana Desa yang merupakan salah satu komponen APBDesa. Alokasi Dana Desa merupakan dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam APBD Kabupaten/Kota setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus. Artinya semangat otonomi yang diberikan kepada Desa juga dibarengi dengan pengakuan desa sebagai pemerintahan desa. Selain Asas rekognisi juga terdapat asas subsidiaritas. Asas subsidiaritas memiliki pengertian yang berlawanan dengan asas residualitas yang selama ini diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Asas Subsidiaritas dalam Penjelasan Undang-Undang Desa memiliki pengertian penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.

Beberapa hal yang menjadikan asas subsidiaritas itu sejalan dengan asas rekognisi yaitu :

1. Desa memiliki kewenangan sendiri yang bersumber dari kepentingan masyarakat setempat, artinya wewenang tersebut dimiliki oleh organ setempat yaitu desa.

2. Penetapan kewenangan lokal berskala desa menjadi kewenangan desa melalui undang-undang. Artinya tidak lagi dikenal asas desentralisasi dalam menjalankan pemerintahan desa, dimana desentralisasi biasanya merupakan pelimpahan atau pembagian kewenangan.
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 jo Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Permendesa PDTT Nomor 1 Tahun 2015 menyatakan batasan kewenangan desa tanpa melalui mekanisme penyerahan dari kabupaten/kota.
4. Pemerintah memberikan dukungan dan fasilitasi terhadap desa. Pemerintah mendorong, memberikan kepercayaan dan mendukung prakarsa dan tindakan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Perspektif desa berbeda dengan perspektif pemerintahan, yakni melihat desa sebagai bagian dari pemerintahan, atau melihat bahwa pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa/ kelurahan merupakan struktur hirarkhis dalam pemerintahan NKRI. Pemerintahan bekerja di bawah kendali Presiden yang mengalir secara hirarkhis dan top down dari atas sampai ke tingkat desa. Menurut perspektif pemerintahan, desa merupakan organisasi pemerintahan yang paling kecil, paling bawah, paling depan dan paling dekat dengan masyarakat. Paling “kecil” berarti bahwa wilayah maupun tugastugas pemerintahan yang diemban desa mempunyai cakupan

atau ukuran terkecil dibanding dengan organisasi pemerintahan kabupaten/kota, provinsi maupun pusat. Paling “bawah” berarti desa menempati susunan atau lapisan pemerintahan yang terbawah dalam tata pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Namun “bawah” bukan berarti desa merupakan bawahan kabupaten/kota, atau kepala desa bukan bawahan bupati/walikota. Desa tidak berkedudukan sebagai pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 200 UU Nomor 32 Tahun 2004.

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota. Hal ini sama sebangun dengan keberadaan kabupaten/kota dalam wilayah provinsi. “Bawah” juga berarti bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan yang berhubungan secara langsung dan menyatu dengan kehidupan sosial, budaya dan ekonomi masyarakat sehari-hari. Istilah “bawah” itu juga mempunyai kesamaan dengan istilah “depan” dan “dekat”. Istilah “depan” berarti bahwa desa berhubungan langsung dengan warga masyarakat baik dalam bidang pemerintahan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan maupun kemasyarakatan. Sebagian besar warga masyarakat Indonesia selalu datang kepada pemerintah desa setiap akan memperoleh pelayanan maupun menyelesaikan berbagai masalah sosial. Karena itu pemerintah dan perangkat desa, yang berbeda dengan pemerintah dan perangkat daerah, harus siap bekerja melayani masyarakat selama 24 jam tanpa henti, tidak

mengenal cuti dan liburan. Sedangkan istilah “dekat” berarti bahwa secara administratif dan geografis, pemerintah desa dan warga masyarakat mudah untuk saling menjangkau dan berhubungan. Secara sosial, “dekat” berarti bahwa desa menyatu dengan denyut kehidupan sosial budaya sehari-hari masyarakat setempat.

Dua perspektif itu saling bersinggungan dan beririsan. Namun sesuai pertimbangan konstitusional, historis dan sosiologis, porsi desa sebagai self governing community jauh lebih besar dan kuat daripada porsi desa sebagai local self government. Ingat bahwa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah Undang-Undang Desa, bukan Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa. Desa sebagai self governing community sangat berbeda dengan pemerintahan formal, pemerintahan umum maupun pemerintahan daerah dalam hal kewenangan, struktur dan perangkat desa, serta tatakelola pemerintahan desa. Sesuai dengan asas rekognisi dan subsidiaritas, desa memiliki kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa, yang tentu sangat berbeda dengan kewenangan pemerintah daerah. Dalam hal tata pemerintahan, desa memiliki musyawarah desa, sebagai sebuah wadah kolektif antara pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasayarakatan, lembaga adat dan komponen-komponen masyarakat luas, untuk menyepakati hal-hal strategis yang menyangkut hajat hidup desa. Semua ini memberikan gambaran bahwa karakter desa sebagai self

governing community jauh lebih besar dan kuat.⁴⁵ Kombinasi antara asas rekognisi dan subsidiaritas dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menghasilkan definisi Desa yang berbeda dengan sebelumnya sekaligus juga mempertegas bahwa desa memiliki kewenangan secara delegasi dan atribusi.

F. Kewenangan Atribusi atau Delegasi dalam Pembentukan Peraturan Desa

Kewenangan merupakan elemen penting sebagai hak yang dimiliki oleh sebuah desa untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri. Dalam konsep pemerintahan demokrasi, kewenangan tidak hanya semata dimiliki oleh penguasa tapi juga oleh siapa yang akan dituju dan siapa yang akan melaksanakan perintah dari kewenangan tersebut yang akan berimplikasi kepada apakah kewenangan tersebut bisa diterima dan dijalankan atau tidak.

Wewenang (bevoegdheid) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (rechtsmacht). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.¹³ Selanjutnya F.P.C.L. Tonner sebagaimana dikonstantir oleh Ridwan HR berpendapat “Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen” (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara).

⁴⁵<http://www.cifdes.web.id/search?updated-max=2016-01-03T17%3A26%3A00-08%3A00&max-results=5>

Artinya ada 3 hal yang menjadi titik tolak dalam kewenangan, yaitu :

1. Pengaruh: ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.
2. Dasar hukum: dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan
3. Konformitas hukum: mengandung makna adanya standard wewenang, yaitu standard umum (semua jenis wewenang) dan standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu)”.

Sumber kewenangan dapat dilihat pada konstitusi setiap negara yang memberi suatu legitimasi kepada badan-badan publik untuk dapat melakukan fungsinya. Perwujudan dari fungsi pemerintahan sebagaimana dikemukakan diatas, itu nampak pada tindakan pemerintahan (*bestuurshandelingen*) yang dalam banyak hal merupakan wujud dari tindakan yang dilakukan oleh organ-organ maupun badan pemerintahan.⁴⁶ Dalam melaksanakan fungsinya (terutama berkaitan dengan wewenang pemerintahan), Pemerintah mendapatkan kekuasaan atau kewenangan itu bersumber dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat tiga cara utama memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.⁴⁷

Perbedaan ketiga wewenang tersebut sebagaimana terlihat pada tabel 2 :

⁴⁶ Philipus M. Hadjon, "tentang Wewenang", YURIDIKA, No.5&6 Tahun XII, September-Desember, 1997, hlm.1

⁴⁷ Tatiek Sri Djatmiati, (2004) Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004, h. 60

Tabel 2
Perbandingan Cara Memperoleh Wewenang

No	Cakupan	Atribusi	Delegasi	Mandat
1	Bentuk Wewenang	Pemberian wewenang	Pelimpahan wewenang	Pelimpahan wewenang
2	Pemberi Wewenang	Pemerintah yaitu pembuat undang-undang	Pemerintah yaitu suatu organ pemerintahan	Pejabat TUN
3	Penerima Wewenang	Organ pemerintahan	Organ pemerintahan lainnya	Bawahan pejabat TUN
4	Bidang	Untuk membuat keputusan (<i>beshuif</i>) pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu	Untuk membuat (<i>beshuif</i>) oleh pejabat pemerintahan (pejabat tun) kepada pihak lain	Untuk membuat keputusan dijalankan oleh organ lain atas namanya
		Wewenang ada pada organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan	wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut	tanggung gugat dan tanggung jawab tetap pada pemberi mandat
		Ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.	Ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.	Untuk mandat tidak perlu ada ketentuan perundang-undangan.

Teori lain yang dapat diperhatikan terkait kewenangan yaitu jika menilik kewenangan berdasarkan sifat kewenangan, yaitu :

1. Kewenangan Terikat: apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan.

2. Kewenangan fakultatif: terjadi dalam hal badan tata usaha negara tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan.
3. Kewenangan bebas: apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan tata usaha negara untuk menentukan mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan.

Kewenangan tersebut oleh Hadjon dibagi menjadi 2 yakni kewenangan i) untuk memutus secara mandiri, dan ii) kebebasan penilaian terhadap tersamar. Setiap wewenang itu dibatasi oleh isi/materi (*materiae*), wilayah/ruang (*locus*), dan waktu (*tempus*). Cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat wewenang atau dalam artian bahwa di luar batasbatas itu suatu tindakan pemerintahan merupakan tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*). Tindakan tanpa wewenang bisa berupa *onbevoegdheid ratione materiae*, *onbevoegdheid ratione loci*, dan *onbevoegdheid ratione temporis*.

Suatu perbuatan hukum yang cacat hukum jika perbuatan tersebut: dilakukan tanpa wewenang/alas hak yang jelas (cacat wewenang), dilakukan melalui prosedur yang tidak benar (cacat prosedur), dan substansi perbuatan itu sendiri (cacat substansi).

Cacat wewenang mengakibatkan suatu perbuatan menjadi batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). Cacat prosedur hanya tidak akan menyebabkan suatu perbuatan menjadi batal demi hukum, melainkan hanya dapat dimintakan pembatalan (*vernietigbaar*). Cacat substansi berakibat pada batalnya suatu perbuatan hukum (*nietig*) Memperhatikan kewenangan dalam pembentukan

produk hukum dalam penyelenggaraan pemerintah Desa, maka Peraturan Desa sejalan dengan otonomi Desa mempunyai materi muatan kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sementara itu, materi muatan Peraturan Kepala Desa adalah penjabaran pelaksanaan Peraturan Desa yang bersifat pengaturan, materi muatan Peraturan Bersama Kepala Desa adalah kerjasama desa yang bersifat pengaturan sedangkan materi muatan Keputusan Kepala Desa dimaksudkan sebagai penjabaran pelaksanaan.

Pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa serta Peraturan Kepala Desa yang bersifat penetapan.¹⁶ Pertanyaan selanjutnya apa saja yang menjadi kewenangan pemerintah desa dan desa adat, Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa kewenangan desa meliputi :

1. Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
2. Kewenangan lokal berskala desa;
3. Kewenangan yang ditugaskan 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.

Pasal 20 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa “Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b diatur dan diurus oleh

desa”. Pasal 21 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Kewenangan yang ditugaskan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Kewenangan tugas lain yang ditugaskan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa.

Kewenangan Desa huruf a dan b sebagaimana dinormakan dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diatur dan diurus oleh desa, kewenangan huruf c dan d dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diurus oleh Desa. Perbedaan kewenangan ini adalah pada kata diatur. Kata diatur menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti menata dengan baik sedangkan kata diurus menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mengurus dan melaksanakan serta bertanggung jawab terhadapnya. Frasa diatur dan diurus secara harafiah dapat dianalogikan sebagai kewenangan atribusi dan kata diurus dianalogikan sebagai kewenangan delegasi, sehingga menunjukkan bahwa desa memiliki kewenangan berdasarkan prakarsa, kebutuhan dan kondisi lokal desa sesuai perkembangan masyarakat diluar kewenangan yang telah ditetapkan oleh

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 dan Permendesa PD TT Nomor 1 tahun 2015. Sehingga dalam menjalankan roda pemerintahan desa, desa memiliki kewenangan atribusi dan delegasi delegasi. Dari empat kewenangan yang disebutkan di atas, kewenangan a dan b merupakan kewenangan yang mengakomodir asas rekognisi dan subsidiaritas. Kewenangan berdasarkan hak asal usul adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa

Desa atau prakarsa masyarakat desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, dan 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.⁴⁸

Pasal 103 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa kewenangan desa adat berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a meliputi ;

- a) Pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
- b) pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat;
- c) penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat;
- d) yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
- e) penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f) pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan
- g) pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

⁴⁸Perhatikan penjelasan Pasal 20 dan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b serta Pasal 103 diatur dan diurus oleh Desa Adat dengan memperhatikan prinsip keberagaman.

G. Dasar Hukum 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”.⁴⁹

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.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014

⁴⁹Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2016

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 (Pahlevi, 2015).

Direktorat Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa telah mengeluarkan Permendes Nomor 21 Tahun 2016 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017, yang dapat dijadikan sebagai acuan bagi desa dalam menentukan program dan prioritas pembangunan desa yang meliputi:

1. pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan infrastruktur atau sarana dan prasarana fisik untuk penghidupan, termasuk ketahanan pangan dan permukiman;
2. pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana kesehatan masyarakat;
3. pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan, sosial dan kebudayaan;
4. pengembangan usaha ekonomi masyarakat, meliputi pembangunan dan pemeliharaan sarana prasarana produksi dan distribusi; atau
5. pembangunan dan pengembangan sarana-prasarana energi terbarukan serta kegiatan pelestarian lingkungan hidup.⁵⁰

⁵⁰Permendes Nomor 21 Tahun 2016 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017

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 APBDesa, 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.

H. Fungsi Pengawasan

Dalam kamus Bahasa Indonesia istilah “Pengawasan berasal dari kata awas yang artimya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi”.⁵¹

Menurut seminar ICW pertanggal 30 Agustus 1970 memdefinisikan bahwa bahwa : “Pengawasan adalah sebagai suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan / kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah di tetapkan”. Jika memperhatikan lebih jauh, yang menjadi pokok permasalahan dari pengawasan yang dimaksud adalah suatu rencana yang telah di gariskan terlebih dahulu apakah dilaksanakan sesuai dengan rencana semula dan apakah tujuannya sudah tercapai. Sebagai bahan perbandingan diambil beberapa pendapat para serjana dibawah ini antara lain:

⁵¹Sujanto, Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, Hlm.2.

Menurut Prayudi “ Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, di rencanakan atau diperhatikan .”⁵² Menurut Saeful Anwar : “ Pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terukur dari penyimpanganpenyimpangan”.⁵³

Selanjutnya menurut M. Manullang dinyatakan bahwa : “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang telah dilaksanakan dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.”⁵⁴

Kemudian Sarwoto yang dikutip oleh Sujanto memberikan batasan bahwa : “ Pengawasan adalah kegiatan menejer yang mengusahakan pekerjaanpekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang di kehendaki”.⁵⁵

Dari beberapa definisi yang dikemukakan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa : “ Pengawasan adalah merupakan proses kegiatan yang terus menerus dilaksanakan untuk mengetahui pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, kemudian diadakan penilaian serta mengoreksi apakah pelaksanaannya sesuai dengan semestinya atau tidak. Selain itu pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyata telah dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya dicapai. Dengan kata

⁵²Prayudi, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm 60

⁵³Saeful Anwar, Sendi-sendi Hukum Administrasi Negara, Glora Madani Press, 2004. Hlm.127.

⁵⁴34 Manullang, Dasar-Dasar Manajemen, Ghalia Indomesia, Jakarta , 1995, hlm 18

⁵⁵35 Sujanto, Op. Cit, hlm 13

lain hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan serta mengevaluasi sebab-sebabnya”.

Berdasarkan bentuknya pengawasan dapat dibedakan sebagai berikut pengawasan internal yaitu pengawasan yang di lakukan oleh suatu badan atau organ yang secara organisator/structural termasuk dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri. Misalnya pengawasan yang di lakukan pejabat atasan terhadap bawahannya sendiri dan pengawasan eksternal dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisator/struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya pengawasan keuangan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Penyelenggaran pengawasan dapat dilakukan berdasarkan jenis-jenis pengawasan yaitu: pengawasan dari segi waktunya pengawasan dari segi sifatnya. Pengawasan di tinjau dari segi waktunya dibagi dalam 2(dua) kategori yaitu sebagai berikut:

1. Pengawasan a-priori atau pengawasan preventif yaitu pengawasn yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang lebih tinggi terhadap keputusan keputusan dari aparatur aparatur yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan administrasi Negara atau peraturan lainnya dengan cara pengesahan terhadap ketetapan atau peraturan tersebut. Apabila ketetapan atau peraturan tersebut belum di sah kan maka ketetapan atau peraturan tersebut belum mempunyai kekuatan hukum.
2. Pengawasan a-pasteriori atau pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan yang lebih tinggi terhadap keputusan aparatur pemerintah yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan setelah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah atau sudah terjadinya tindakan pemerintah. Tindakan dalam pengawasan resensif dapat berakibat pencabutan apabila ketetapan pemerintah tersebut bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi.

Dalam keadaan yang mendesak tindakan dapat dilakukan dengan cara menanggihkan ketetapan yang telah dikeluarkan sebelum dilakukan pencabutan. Pengawasan terhadap aparatur pemerintah apabila dilihat dari segi sifat pengawasan itu, terhadap objek yang diawasi dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu : pengawasan dari segi hukum (*rechmatigheidstoetsing*) misalnya pengawasan yang dilakukan oleh badan peradilan pada prinsipnya hanya menitikberatkan pada segi legalitas. Contoh hakim Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas menilai sah setidaknya suatu ketetapan pemerintah. Selain itu tugas hakim adalah memberikan perlindungan (*law protection*) bagi rakyat dalam hubungan hukum yang ada diantara Negara dengan warga masyarakat.

Dan pengawasan dari segi kemanfaatan yaitu pengawasan teknis administrative intern dalam lingkungan pemerintah sendiri (*builtincontrol*) selain bersifat legalitas juga lebih menitik beratkan pada segi penilaian kemanfaatan dari tindakan yang bersangkutan.

M. Manullang mengatakan bahwa tujuan utama diadakannya pengawasan adalah “mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan”.⁵⁶

Sedangkan tujuan pengawasan menurut Sukarno K adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan;
2. b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan sesuai dengan intruksi serta asas-asas yang telah diinstruksikan;
3. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan , kelemahan-kelemahan dalam bekerja;
4. Untuk mengetahui segala sesuatu apakah berjalan dengan efisien; dan
5. Untuk mencari jalan keluar, bila ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan , kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan kearah perbaikan.⁵⁷

⁵⁶M. Manullang, Op,Cit, hlm 173

⁵⁷Sukarno K. Dasar-Dasar Manajemen, MIswar, Jakarta, 1992, hlm 115

Jadi pengawasan bukan lah hal yang mudah dilakukan, akan tetapi suatu pekerjaan yang memerlukan kecakapan, ketelitian, kepandaian, pengalaman, bahkan harus disertai wibawa yang tinggi , hal ini mengukur tingkat efektivitas kerja dari para aparatur pemerintah.

I. Penggunaan dan Penyaluran Dana Desa

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara yang telah mengalami perubahan sehingga menjadi PP No 22 Tahun 2015 jo PP 8/2016 tentang Perubahan Kedua atas PP 60/2014 disebutkan bahwa dana desa dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat.

PermenDesa PDTTran Nomor 22 Tahun 2016 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017 sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Menteri Desa , Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017 Pasal 4 disebutkan bahwa:

1. Prioritas Penggunaan Dana Desa untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan di bidang Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.

2. Prioritas penggunaan dana Desa diutamakan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan yang bersifat lintas bidang.
3. Program dan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terutama bidang kegiatan BUMDesa atau BUMDesa Bersama, embung, produk unggulan Desa atau kawasan perdesaan dan sarana olahraga Desa.
4. Prioritas penggunaan dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipublikasikan kepada masyarakat oleh Pemerintah Desa di ruang publik atau ruang yang dapat diakses masyarakat Desa.

Selanjutnya dalam Pasal 9 Permen Desa PDTTran Nomor 4 Tahun 2017 menyebutkan bahwa mekanisme penetapan prioritas penggunaan dana desa adalah bagian dari perencanaan pembangunan desa yang tidak terpisah dari prioritas pembangunan nasional.

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 Proritas 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. 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.

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. Hal ini dilakukan guna menjamin pengendalian keuangan Desa tidak berada dalam “satu tangan”, tetapi 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).

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 atautkah 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.

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 hurup b dihitung dengan bobot pembagian sebagai berikut:

1. 30% untuk penduduk desa
2. 50% untuk angka kemiskinan desa
3. 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 :

1. Tahap satu, pada bulan April sebesar 60%
2. 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.

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-Kementerian 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 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.

J. Pengawasan Dana Desa Oleh Inspektorat dan Pelaporan Hasil Pembinaan dan Pengawasan

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:

Pra Penyaluran	Penyaluran dan Penggunaan	Pasca Penyaluran
1. Kesiapan perangkat desa dan regulasi dalam menerima dana desa	1. Aspek Keuangan dalam penggunaan dana desa	1. Penatausahaan dan pertanggung jawaban penggunaan dana desa
2. Kesesuaian perhitungan dana desa	2. Aspek Pengadaan barang dan jasa dalam penggunaan Dana Desa	2. Penilaian manfaat (outcome) Dana Desa bagi Kesejahteraan Masyarakat
3. Kesuaian proses penyusunan perencanaan Dana Desa	3. Aspek Keandalan SPI	3.

Dalam prosedur pengawasan dana desa terbagi menjadi 3 tahap yakni Tahap pra penyaluran, tahap penyaluran dan penggunaan, dan tahap pasca penyaluran.

Tahap pra penyaluran terdapat 4 aspek penting yakni :

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 Keandalan 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 Permuyawaratan Desa menyelenggarakan

Musdes berdasarkan Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 2 tahun 2015 dengan melibatkan perwakilan kelompok masyarakat tersebut untuk melakukan pengawasan strategis.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2016 Tentang Kebijakan Pengawasan Di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2017 mengatur kewenangan inspektorat dalam melakukan pengawasan terhadap dana desa.

Aparat Pengawas Internal Pemerintah, yang selanjutnya disingkat APIP adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota.

Dalam pasal 3 dijelaskan tujuan Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2017 untuk:

- a. meningkatkan kualitas pengawasan internal di lingkungan Kementerian Dalam Negeri;
 - b. mensinergikan pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
 - c. meningkatkan penjaminan mutu atas penyelenggaraan pemerintahan;
- dan

d. meningkatkan kepercayaan masyarakat atas pengawasan APIP.

Selanjutnya kebijakan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b dilakukan oleh:

- a. Inspektorat Jenderal Kementerian/Inspektorat Utama Lembaga Pemerintah Non Kementerian;
- b. Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri;
- c. Perangkat Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat;
- d. Inspektorat Provinsi; dan
- e. Inspektorat Kabupaten/Kota.

Bentuk bentuk pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat meliputi pengawasan umum, pengawasan teknis dan pembinaan dan pengawasan Kepala Daerah terhadap perangkat daerah.

Kegiatan pengawasan yang dilakukan Perangkat gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c, meliputi:

- a. Pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; dan
- b. Pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

- (1) Kegiatan pengawasan yang dilakukan Inspektorat Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf d, meliputi pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat daerah provinsi.

- (2) Kegiatan pengawasan yang dilakukan Inspektorat Kabupaten/Kotasebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf e, meliputi pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat daerah kabupaten/kota.
- (3) Kegiatan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (5) dapat dilaksanakan secara terpadu.

Selanjutnya pelaporan hasil pengawasan dilakukan secara berjenjang sesuai dengan Pasal8 yakni :

- (1) Kementerian/Lembaga melaporkan hasil pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Gubernur melaporkan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah lingkup pemerintah provinsi kepada Menteri sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Bupati dan Walikota melaporkan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah lingkup pemerintah kabupaten/kota kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan

Pengaturan Pengawasan oleh Inspektorat khusus terhadap dana desa diatur dalam Pasal 19 ayat (1) yakni “Selain melakukan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1), bupati/wali kota melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap desa.”

Pemerintah kabupaten/kota harus melaksanakan fungsi pembinaan, monitoring, pengawasan, dan evaluasi terhadap penggunaan dana desa sejak proses perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban, dan

pemanfaatannya. Terkait hal tersebut pemerintah kabupaten/kota harus menyediakan pendampingan dan fasilitasi, melalui pembentukan satuan kerja khusus pembinaan implementasi Undang-Undang Desa yang ditetapkan dengan keputusan bupati/walikota.

Tugas dan fungsi satuan kerja khusus pemerintah kabupaten/kota yaitu:

- a. Melakukan tugas utama mensosialisasikan kebijakan dan regulasi pusat dan daerah (kabupaten/kota), pembinaan serta pengendalian implementasi Undang-Undang Desa secara umum.
- b. Melakukan tugas pembinaan dan pengawasan terkait penyaluran dan akuntabilitas pengelolaan dana desa dan alokasi dana desa.
- c. Memfasilitasi penanganan pengaduan dan masalah terkait pengelolaan dana desa dan alokasi dana desa.

Dalam rangka pelaksanaan pembinaan dan pengawasan, bupati menyelenggarakan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan penggunaan dana desa dan alokasi dana desa dapat melimpahkan tugas kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berwenang.

Hasil pemantauan dan evaluasi dilakukan penilaian oleh SKPD yang berwenang dan disampaikan kepada bupati dan menteri melalui sistem pelaporan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembiayaan pendampingan, fasilitasi dan pembinaan, serta pengelolaan satuan kerja khusus kabupaten/kota dilakukan sesuai mekanisme penganggaran di daerah dan bersumber dari APBD kabupaten/kota. Pembentukan satuan kerja khusus dapat ditiadakan, jika

kabupaten/kota yang bersangkutan telah memiliki SKPD dengan tugas dan fungsi pembinaan serta fasilitasi kebijakan dan regulasi desa.

Selanjutnya dalam melakukan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud, bupati/wali kota dibantu oleh camat atau sebutan lain dan inspektorat kabupaten/kota. Hasil Pembinaan dan pengawasan oleh camat tersebut disampaikan kepada bupati/wali kota. Selanjutnya berdasarkan hasil pembinaan dan pengawasan bupati/wali kota menugaskan Perangkat Daerah terkait melaksanakan tindak lanjut hasil pembinaan dan pengawasan serta untuk selanjutnya dilakukan pemantauan oleh inspektorat kabupaten/kota. untuk menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan desa.

Pembinaan dan pengawasan yang dilaksanakan untuk menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan desa meliputi laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa, efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan desa dan pelaksanaan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Inspektorat kabupaten/kota dalam melakukan pembinaan dan pengawasan harus berkoordinasi dengan camat atau sebutan lain dan hasil pembinaan dan pengawasan tersebut disampaikan kepada bupati/wali kota.

K. Pelaporan Hasil Pembinaan dan Pengawasan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2016 Tentang Kebijakan Pengawasan Di Lingkungan

Kementerian Dalam Negeri Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2017 Pasal 23 (1) menjelaskan “Hasil pengawasan oleh APIP dituangkan dalam bentuk laporan hasil pengawasan dan disampaikan kepada pimpinan instansi masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Selanjutnya dalam Pasal 24 (1) Bupati/wali kota menyampaikan laporan hasil pembinaan dan pengawasan terhadap Perangkat Daerah kabupaten/kota dan pembinaan dan pengawasan terhadap desa serta pembinaan dan pengawasan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Selanjutnya secara structural Gubernur menyampaikan laporan hasil pembinaan dan pengawasan terhadap Perangkat Daerah provinsi dan Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota serta pembinaan dan pengawasan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kepada Menteri. Menteri teknis/kepala lembaga pemerintah non kementerian menyampaikan laporan hasil Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing kepada Presiden melalui Menteri

Tindak Lanjut Hasil Pembinaan dan Pengawasan dalam Pasal 25 ayat (1) APIP wajib melakukan pemeriksaan atas dugaan penyimpangan yang dilaporkan atau diadakan oleh masyarakat. Selanjutnya dalam

melakukan pemeriksaan atas dugaan penyimpangan APIP melakukan koordinasi dengan aparat penegak hukum. Aparat penegak hukum melakukan pemeriksaan atas laporan atau pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat sesuai tata cara penanganan laporan atau pengaduan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah terlebih dahulu berkoordinasi dengan APIP.

Pemeriksaan oleh APIP dan aparat penegak hukum dilakukan setelah terpenuhi semua unsur laporan atau pengaduan. APIP dan aparat penegak hukum melakukan koordinasi dalam penanganan laporan atau pengaduan setelah terlebih dahulu melakukan pengumpulan dan verifikasi data awal.

Koordinasi antara APIP dan aparat penegak hukum dilaksanakan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing antara: a. inspektorat jenderal Kementerian, inspektorat jenderal kementerian terkait, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan/atau inspektorat kabupaten/kota; dan b. kepolisian dan/atau kejaksaan.

Hasil koordinasi dituangkan dalam berita acara, jika berdasarkan hasil koordinasi sebagaimana dimaksud ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat administratif, proses lebih lanjut diserahkan kepada APIP untuk ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai administrasi pemerintahan. Jika berdasarkan hasil koordinasi ditemukan bukti permulaan adanya penyimpangan yang bersifat pidana, proses lebih lanjut diserahkan kepada aparat penegak hukum untuk ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB III
IMPLEMENTASI PENGAWASAN DANA DESA OLEH INSPEKTORAT
KOTA SUBULUSSALAM

A. Struktur Organisasi Pemerintahan Kota Subulussalam

Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah dan Kecamatan telah mengalami perubahan atas Qanun Kota Subulussalam nomor 04 tahun 2009 tentang susunan organisasi dan tata kerja dinas, lembaga teknis daerah dan kecamatan dilingkungan Pemerintah Kota Subulussalam dan dengan diundangkannya Qanun Kota Subulussalam Nomor 2 Tahun 2015 maka terjadi beberapa perubahan Struktur Organisasi Dan Tata Kerja di Lingkungan Pemerintah Kota Subulussalam.

Struktur Organisasi Dan Tata Kerja Dinas berdasarkan Qanun Nomor 4 Tahun 2009 maka ada 2 (dua) Struktur Organisasi Dan Tata Kerja Dinas berdasarkan Perauran Daerah (Qanun) Nomor 4 Tahun 2009 dan Qanun Nomor 2 Tahun 2015 atas perubahan Qanun Nomor 4 tahun 2009.

Susunan organisasi dan tata kerja dinas, lembaga teknis daerah dan kecamatan dilingkungan Pemerintah Kota Subulussalam berdasarkan Qanun Nomor Nomor 4 Tahun 2009.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan kerangka pembangunan strategis Pemerintah Kota Subulussalam untuk periode 5 (lima) tahun kedepan. Sebagai dokumen perencanaan yang memuat tentang visi,

misi tujuan dan sasaran serta program Walikota Subulussalam periode transisi yakni berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), RPJMD Tahun 2014-2019, serta dengan memperhatikan pada RPJM Aceh maupun RPJM Nasional.

1. VISI Kota Subulussalam

Visi adalah suatu gambaran menantang tentang keadaan masa depan yang berisikan cita dan citra yang ingin diwujudkan instansi pemerintah. Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa untuk mewujudkan tujuan pembangunan Pemerintah Kota Subulussalam ditetapkan visi daerah yaitu :

“SUBULUSSALAM SEJAHTERA, BERKUALITAS DAN ISLAMI”

Perumusan dan penjelasan terhadap visi di maksud, menghasilkan pokok - pokok visi yang diterjemahkan pengertiannya sebagai berikut :

- a. Kota Subulussalam Menjadi Daerah Yang Sejahtera, Dalam hal ini terkandung cita-cita untuk mensejahterakan masyarakat Kota Subulussalam melalui program-program pemberdayaan masyarakat dan peningkatan pemenuhan pelayanan infrastruktur masyarakat yang terutama di pedesaan sehingga masyarakat yang berada dalam lingkungan Kota Subulussalam dapat terjamin dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.
- b. Kota Subulussalam Menjadi Daerah Yang Berkualitas. Dalam hal ini terkandung cita-cita membangun masyarakat Kota Subulussalam yang sehat dan cerdas. Visi ini akan memuat program-program peningkatan

kualitas dan mutu pendidikan baik suprastruktur maupun infrastruktur dan membebaskan biaya

- c. Kota Subulussalam Menjadi Daerah Yang Islami. Dalam visi ini terkandung cita-cita dan keinginan mewujudkan masyarakat Kota Subulussalam yang Islami dengan menjalankan Syari'at Islam secara kaffah, untuk mencapai keinginan tersebut akan dikembangkan pendidikan keislaman baik formal dan non formal serta menumbuhkembangkan kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan yang bernuansa islami dalam kehidupan masyarakat.

2. Misi Kota Subulussalam

Dalam mewujudkan visi Kepala Daerah tersebut ditempuh melalui 7 (tujuh) misi Pembangunan Kota Subulussalam sebagai berikut :

- a. Mewujudkan Peningkatan Pembangunan serta Penyediaan Sarana dan Prasarana Pendidikan yang Memadai serta Penyediaan Tenaga Pendidik yang Berkualitas.

Hal ini bermaksud mewujudkan upaya Pemerintah Kota Subulussalam untuk meningkatkan kualitas pendidikan melalui pembangunan sarana dan prasarana pendidikan yang digunakan sebagai tempat belajar dan mengajar, baik peningkatan pembangunan ruang kelas baru maupun pembangunan sekolah baru serta memenuhi peralatan yang menunjang kegiatan belajar agar terwujudnya kenyamanan dalam proses belajar dan mengajar yang terjangkau, merata, relevan dan setara bagi setiap masyarakat dalam memperoleh pendidikan tanpa

memandang status sosial, suku, etnis dan agama serta menjamin kepastian bagi masyarakat untuk dapat menyelesaikan pendidikan dasar dan mengeyam pendidikan menengah bahkan sampai perguruan tinggi.

Disamping itu, Pemerintah Kota Subulussalam juga akan melakukan upaya peningkatan kapasitas tenaga pengajar yang profesional dan memiliki keunggulan kompetitif dalam penguasaan pengembangan ilmu dan teknologi serta akan meningkatkan kesejahteraan tenaga pendidik dengan memberikan insentif/tambahan penghasilan khusus untuk para guru dan memberikan kemudahan bagi guru untuk mendapatkan sertifikasi.

- b. Mewujudkan Pelayanan Kesehatan yang Murah dan Gratis dengan Didukung Ketersediaan Sarana dan Prasarana Kesehatan yang Baik serta Pelayanan Medis yang Berkualitas.

Hal ini bermaksud mewujudkan upaya pemerintah kota subulussalam untuk memberikan layanan kesehatan yang merata serta memberikan jaminan kesehatan kepada masyarakat miskin untuk berobat secara gratis dan memberikan layanan kesehatan yang murah dan terjangkau bagi masyarakat kategori selain miskin. Disamping itu, dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan kesehatan akan diupayakan melengkapi sarana dan fasilitas alat-alat kesehatan, menambah dokter spesialis dan meningkatkan kemampuan tenaga kesehatan untuk memiliki kompetensi yang baik.

- c. Mewujudkan dan Meningkatkan Pembangunan Infrastruktur Daerah Dalam Rangka Memenuhi Pelayanan Dasar Masyarakat Ke Arah Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia.

Misi ini merupakan upaya Pemerintah Kota Subulussalam untuk menyediakan sarana dan prasarana dasar untuk perkembangan suatu daerah dalam rangka mendorong pertumbuhan perekonomian daerah dengan memprioritaskan pembangunan sarana dan prasarana transportasi (jalan dan jembatan), perumahan dan permukiman serta perdagangan dengan tetap memperhatikan upaya adaptasi dan mitigasi terhadap bencana dan pengelolaan lingkungan yang berkualitas. Upaya pembangunan jalan dan jembatan diprioritaskan untuk membuka akses-akses jaringan jalan yang menuju ke setiap Desa dan mengintegrasikan akses jaringan jalan antar Kecamatan sehingga saling terhubung antara satu kecamatan dengan kecamatan lain.

Upaya pembangunan sarana dan prasarana perumahan dan permukiman akan diprioritaskan terhadap upaya perbaikan dan membangun perumahan rakyat khususnya rumah-rumah kaum dhuafa dan masyarakat miskin serta perbaikan lingkungan permukiman terutama perbaikan jalan-jalan lingkungan maupun pembuatan drainase drainase permukiman, penyediaan kebutuhan air bersih, penataan manajemen persampahan serta penataan lingkungan tempat pembuangan akhir sampah agar terwujudnya kenyamanan dan kesehatan masyarakat.

Selain itu, akan diupayakan pembangunan sarana dan prasarana perdagangan berupa 1 (satu) unit pasar induk yang didukung oleh pembangunan kawasan pergudangan yang berfungsi sebagai tempat penyimpanan produk barang dan jasa serta pembangunan pasar-pasar secara permanen di setiap Kecamatan.

- d. Mewujudkan Program Peningkatan Ekonomi Kerakyatan dengan Berbasis Pemanfaatan Potensi Daerah Melalui Komoditi Unggulan yang Memiliki Nilai Ekonomis dan Prospek Pasar yang Baik.

Misi ini merupakan upaya pemerintah kota subulussalam mewujudkan ekonomi kerakyatan melalui pengembangan komoditi unggulan untuk kesejahteraan masyarakat dengan memprioritaskan pembangunan sarana dan prasarana pada sektor pertanian, perkebunan dan perikanan sehingga mampu meningkatkan hasil produksi.

Disamping itu, akan dilakukan upaya mengembangkan struktur perekonomian daerah dengan menggali potensi dan produk unggulan hasil kreatifitas daerah yang mampu berdaya saing melalui pengembangan kewirausahaan terutama usaha kecil dan menengah, sehingga dapat menciptakan lapangan kerja baru.

- e. Mewujudkan Kemandirian Desa Melalui Program Pembangunan Desa Secara Terpadu.

Misi ini merupakan upaya pemerintah kota subulussalam untuk mewujudkan kemandirian desa sehingga menjadi desa yang maju dengan prioritas meningkatkan kapasitas lembaga dan aparatur dalam

menyelenggarakan manajemen pemerintahan desa serta menjalankan fungsi seluruh kantor desa yang ada di wilayah Kota Subulussalam dengan memberikan pendelegasian urusan pemerintahan yang jelas kepada pemerintahan desa agar pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan desa berjalan pada koridor yang jelas dan tepat.

f. Mewujudkan Penataan Manajemen Pemerintahan Daerah Yang Baik.

Hal ini bermaksud mewujudkan upaya untuk meningkatkan kualitas aparatur melalui uji kompetensi birokrasi, penyelenggaraan diklat teknis dan pengiriman tugas belajar bagi aparatur berprestasi. Upaya peningkatan kinerja layanan publik melalui peningkatan kualitas kinerja lembaga pelayanan perizinan terpadu dan mengaktifkan penyelenggaraan posko pengaduan layanan publik. Upaya peningkatan kinerja keuangan daerah melalui peningkatan kualitas pelaksanaan anggaran kinerja dengan menggunakan teknologi informasi (e - government) dan peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah melalui pembentukan sektor andalan penerimaan PAD. Upaya Penataan Organisasi dan Manajemen Pemerintahan melalui penataan lingkungan internal pemerintahan agar organisasi pemerintahan daerah di Kota Subulussalam dapat menjamin pemenuhan standar pelanaan minimal pemerintahan dan menjawab tantangan pembangunan kedepan dengan prioritas penataan kembali organisasi pemerintahan yang ada saat ini dengan menggunakan prinsip right sizing (ukuran yang tepat) dan kaya fungsi

menyesuaikan dengan potensi dan kebutuhan daerah serta karakteristik daerah. Upaya peningkatan hubungan antar lembaga melalui penataan lingkungan eksternal pemerintahan dengan meningkatkan hubungan kerja legislatif dengan eksekutif, kerjasama kemitraan dengan daerah tetangga , kerjasama kemitraan dengan daerah yang memiliki karakteristik sama.

- g. Mewujudkan penerapan Syariat Islam melalui penguatan kembali sistem sosial yang berbasis Islam dalam kehidupan bermasyarakat, serta meningkatkan sarana rumah -rumah persulukan yang dibangun secara permanen dan bantuan - bantuan sosial keagamaan. Misi ini merupakan upaya Pemerintah Kota Subulussalam meningkatkan penerapan syari'at islam secara khaffah di lingkungan Kota Subulussalam melalui pembangunan sarana dan prasarana tempat beribadah, meningkatkan kualitas pesantren, membentuk qanun tentang hukum islam dengan melibatkan peran ulama dan para tokoh masyarakat, menanamkan nilai-nilai islam dan menumbuhkan akhlakul karimah bagi generasi muda melalui pendidikan keagamaan.

B. Indikator Keberhasilan Pengelolaan Dana Desa di Kota Subulussalam

1. Persentase Desa yang telah memiliki dokumen RPJM- Desa, APB Desa dan RKP Desa

Definisi desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016, 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.

Desa di Kota Subulussalam disebut Kampong, kepala desanya disebut Kepala Kampong dan dibantu dengan dibantu perangkat Desa disebut perangkat kampong sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa atau kampong.

Sejak diundangkannya Undang-undang Desa, menjadi sebuah aturan mengenai penyelenggaraan pemerintah desa dengan pertimbangan 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.

Jumlah Desa yang sudah memiliki dokumen RPJMD Tahun 2016 adalah 31 Desa dari 82 Desa.

Hal yang paling terpenting dalam penyelenggaraan Pemerintah desa adalah anggaran desa dimana pemerintah pusat memberikan dan desa berdasarkan pertimbangan jumlah penduduk desa, angka kemiskinan desa dan kesulitan geografi.

Evaluasi atas capaian ini memang mengalami berbagai kendala dan permasalahan yang dihadapi oleh desa, dimana desa harus menentukan perencanaan mulai dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Pengelolaan APB Desa dan RKP Desa agar desa bisa lebih memahami apa yang ingin diwujudkan oleh masing-masing desa melalui perencanaan dan anggaran desa.

Permasalahan yang paling utama yang dihadapi adalah sumber daya manusia desa itu sendiri dimana desa mau tidak mau harus siap dengan kondisi Undang-Undang yang mewajibkan membuat perencanaan strategis desa. Kendala selain Sumber Daya Manusia desa adalah tidak semua desa yang memiliki kepala desa yang definitif, karena masih banyak desa yang dipimpin oleh kepala desa dengan status Pejabat belum definitif dan masih menunggu bulan dan tahun untuk pelaksanaan pemilihan kepala desa.

Di tahun 2015 hampir semua desa belum melaksanakan perencanaan desa, baru dimulai tahun 2016 dan capaian ini pun belum mencapai 50 persen dari 82 desa yang ada yang tersebar di 5 kecamatan di Kota Subulussalam.

Pada tahun 2016, Desa di Kota Subulussalam sudah mulai di fasilitasi dan diberikan pendampingan melalui Program pembinaan dan fasilitasi pengelolaan keuangan desa untuk mewujudkan perencanaan desa yang baik agar menciptakan desa seperti apa yang masyarakat desanya harapkan selama lima tahun.

2. Bertambahnya sarana dan prasarana pemerintahan desa menuju desa terpadu

Bertambahnya sarana dan prasarana perkantoran pemerintah desa dengan kondisi baik dan layak merupakan hal yang sangat penting guna menunjang peningkatan kinerja para Aparatur desa demi terlayannya segala kebutuhan seluruh lapisan masyarakat.

Dari sebanyak 82 kampung yang ada di Kota Subulussalam, pembangunan sarana prasarana dilakukan secara bertahap. Pada tahun 2016 pembangunan kantor desa ditarget sebanyak 9 unit namun yang terealisasi sebanyak 5 unit dengan persentase 66,67 %.

Dari capaian tahun 2016 jika di bandingkan dengan realisasi tahun 2015 mengalami peningkatan dari jumlah keseluruhan kantor desa yang telah dibangun mengingat realisasi di tahun 2016 bertambah sebanyak 5 unit sehingga total keseluruhan menjadi 16 unit. Permasalahan yang dihadapi oleh Badan pemberdayaan masyarakat kota Subulussalam yang mengakibatkan belum terpenuhinya sarana prasarana desa di sebabkan oleh kurangnya anggaran yang tersedia dan belum terciptanya komunikasi yang baik antar stakeholder dan pihak terkait.

3. Mewujudkan kemandirian desa melalui program pembangunan desa secara terpadu

Sasaran strategis ini merupakan salah satu upaya untuk mencapai misi kelima sebagaimana tertuang dalam RPJMD 2014-2019 yaitu “

mewujudkan kemandirian desa melalui program pembangunan desa secara terpadu “ dengan tujuan mengembangkan potensi desa menuju desa mandiri.

Persentase BUMDes yang beroperasi dengan baik dengan target 48 BUMDes yang terealisasi 46 atau 95,83%.. BUMDes/ kampung sebagai salah satu pilar ekonomi masyarakat desa, untuk itu keaktifan BUMDes menjadi hal yang sangat penting. Terkait dengan hal tersebut pemerintah kota subulussalam terus meningkatkan dengan berbagai cara yang salah satunya dengan memberikan pelatihan pengelolaan manajemen kepada pengurus BUMDes yang ada di Kota Subulussalam sebanyak 46 unit BUM-Desa.

Dari capaian kinerja tahun 2016 dapat dibandingkan dengan tahun sebelumnya Persentase BUMDes yang beroperasi dengan baik tahun 2015 yaitu 10 dan pada tahun 2016 berjumlah 46 BUMDES. Peningkatan jumlah BUMDes yang aktif sebesar 46 dari tahun sebelumnya hal ini terjadi karena semakin sadarnya para aparatur pemerintah desa untuk mendorong berdirinya BUMDes guna meningkatkan pendapatan masyarakat desa tersebut.

C. Tata Cara Pembagian Dan Penetapan Rincian Dana Kampung, Alokasi Dana Kampung, Dana Bagian Dari Hasil Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Kepada Kampung Dalam Wilayah Pemerintah Kota Subulussalam

Besarnya Alokasi Dana Kampung untuk setiap kampung ditetapkan secara merata dan berkeadilan yang dialokasikan berdasarkan Alokasi Dasar

dan Alokasi Formula. Besaran Alokasi Dasar kepada Kampong yang besarnya 80% (delapan puluh perseratus) dari Alokasi Dana Kampong dibagi secara merata kepada Kepada Kampong. Selanjutnya Besaran Alokasi Formula Kepada Kampong yang besarnya 20% (dua perseratus) dari Alokasi Dana Kampong dihitung dengan bobot sebagai berikut:

- a. 10% (dua puluh lima persen) untuk Jumlah penduduk;
- b. 50% (tiga puluh lima persen) untuk angka kemiskinan;
- c. 15% (sepuluh persen) untuk luas wilayah; dan
- d. 25% (tiga puluh persen) untuk tingkat kesulitan geografis.

Rincian Dana Bagian Dari Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kepada Kampong Dana Bagian Dari Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kepada Kampong dihitung berdasarkan jumlah Kampong. Selanjutnya Dana Bagian Dari Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kepada Kampong dialokasikan secara merata dan berkeadilan berdasarkan Alokasi Merata dan Alokasi Proporsional.

Besaran Alokasi merata kepada Kampong yang besarnya 60% (enam puluh perseratus) dari realisasi penerimaan hasil pajak daerah dan retribusi daerah yang dibagi secara merata kepada Kampong. Selanjutnya Besaran Alokasi Proporsional kepada Kampong yang besarnya 40% (empat puluh perseratus) dari realisasi penerimaan hasil pajak daerah dan retribusi daerah dari masing-masing kampong.

Data realisasi penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah dari masing-masing kampung bersumber dari bidang pendapatan Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Subulussalam.

Penyaluran ADK Tahun Anggaran 2018 dilakukan dalam 4 (empat) tahap, yaitu

- a) Tahap I disalurkan dalam kurun waktu bulan Januari sampai dengan Maret paling banyak sebesar 25%;
- b) Tahap II disalurkan dalam kurun waktu April sampai dengan Juni paling banyak sebesar 25%;
- c) Tahap III disalurkan dalam kurun waktu bulan Juli sampai dengan September paling banyak sebesar 25%;
- d) Tahap IV disalurkan dalam kurun waktu bulan Oktober sampai dengan Desember paling banyak sebesar 25%.

Penyaluran ADK dilakukan setelah Daerah menerima transfer Dana Alokasi Umum dan Dana Bagi Hasil bagian Kota Subulussalam. Selanjutnya Penyaluran ADK setiap tahap ditetapkan dengan Keputusan Walikota. Dalam hal ADK belum terbayarkan sampai dengan tanggal 31 Desember 2018, maka sisa ADK yang belum terbayarkan tersebut akan ditetapkan sebagai ADK kurang bayar, dan dianggarkan kembali dalam APBK Subulussalam Tahun Anggaran 2019.

Rincian ADK Kurang Bayar ditetapkan dengan Peraturan Walikota tentang Rincian Kurang Bayar Alokasi Dana Kampung Kepada Kampung yang

dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Subulussalam Tahun Anggaran 2019.

Penyaluran DBH PDRD Tahun Anggaran 2018 dilakukan dalam 4 (empat) tahap, yaitu :

- a. Tahap I disalurkan dalam kurun waktu bulan Januari sampai bulan Maret paling banyak sebesar 25%;
- b. Tahap II disalurkan dalam kurun waktu April sampai dengan Juni paling banyak sebesar 25%;
- c. Tahap III disalurkan dalam kurun waktu bulan Juli sampai dengan September paling banyak sebesar 25%;
- d. Tahap IV disalurkan dalam kurun waktu bulan Oktober sampai dengan Desember paling banyak sebesar 25%.

Penyaluran dilakukan berdasarkan realisasi penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Persyaratan Penyaluran ADK dan DBH PDRD yaitu Penyaluran Tahap I dilakukan setelah Kepala Kampong mengajukan permohonan pencairan ADK dan/atau DBH PDRD kepada camat dengan lampiran

- a. RPKKampong dan Qanun Kampong tentang APBKampong yang telah dievaluasi;
- b. Laporan Realisasi Penggunaan ADK dan DBH PDRD Tahun Anggaran Sebelumnya;
- c. Fotokopi Nomor Rekening Kas Kampong;
- d. Fotokopi KTP Kepala Kampong dan Bendahara Kampong;

e. SK Kepala Kampong dan SK Bendahara Kampong.

Permohonan pencairan ADK dan/atau DBH PDRD beserta lampirannya selanjutnya verifikasi oleh Kecamatan dan diterbitkan rekomendasi Camat. Penyaluran tahap II ADK dan/atau DBH PDRD dilakukan setelah Kepala Kampong menyampaikan dokumen laporan pertanggungjawaban pelaksanaan ADK dan/atau DBH PDRD tahap I. Penyaluran tahap III ADK dan/atau DBH PDRD dilakukan setelah menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan ADK dan/atau DBH PDRD tahap I dan II. Selanjutnya Penyaluran tahap IV ADK dan/atau DBH PDRD dilakukan setelah menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan ADK dan/atau DBH PDRD tahap I, II, dan III.

Camat mengajukan permohonan pencairan ADK dan/atau DBH PDRD setiap tahap kepada Walikota c.q Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Kampong dengan dilampiri Rekomendasi tentang hasil verifikasi permohonan pencairan yang diajukan oleh kampong.

Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Kampong menginventarisir serta melakukan rekapitulasi permohonan pencairan ADK dan/atau DBH PDRD serta mengajukan permohonan pencairan dana kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yaitu Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Kota Subulussalam (BPKD) selaku Bendahara Umum Daerah.

D. Implementasi Fungsi Inspektorat dalam Pengawasan Keuangan Daerah di Kota Subulussalam

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam pasal 1 menyebutkan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud Aparat Pengawas Internal Pemerintah yang selanjutnya disingkat APIP adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota.

Permendagri Nomor 76 Tahun 2016 Tentang Kebijakan Pengawasan Di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2017 pada Pasal 3 menjelaskan tujuan kebijakan pengawasan di lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2017 untuk:

- a. meningkatkan kualitas pengawasan internal di lingkungan Kementerian Dalam Negeri;
- b. mensinergikan pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
- c. meningkatkan penjaminan mutu atas penyelenggaraan pemerintahan; dan
- d. meningkatkan kepercayaan masyarakat atas pengawasan APIP.

Dalam pasal 19 ayat 6 PP No 12 Tahun 2017 menjelaskan kewenangan Inspektorat Daerah adalah sebagai berikut : “Pembinaan dan pengawasan yang dilaksanakan untuk menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan desa meliputi:

- a. laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa;
- b. efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan desa; dan
- c. pelaksanaan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Inspektorat kabupaten/kota dalam melakukan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud harus berkoordinasi dengan camat atau sebutan lain dan hasil pembinaan dan pengawasan tersebut disampaikan kepada bupati/wali kota.

Jenis pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat daerah terhadap dana desa adalah Pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.

Termasuk dalam pemeriksaan ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang bersifat keuangan, pemeriksaan atas sistem pengendalian intern, dan pemeriksaan investigatif. Hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah kesimpulan. Dalam hal pemeriksaan investigative, apabila ditemukan adanya indikasi tindak pidana atau tindakan yang membawa dampak pada kerugian Negara, Inspektorat dapat melaporkannya kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

BAB IV
HAMBATAN DAN SOLUSI DALAM PELAKSANAAN PENGAWASAN
DANA DESA OLEH INSPEKTORAT KOTA SUBULUSSALAM

A. INDEPENDENASI STRUKTUR KELEMBANGAAN INSPEKTORAT

Struktur kelembagaan Inspektorat saat ini yang dianggap belum mencerminkan independensi. Inspektorat Kota Subulussalam masih setingkat eselon II, tentu memiliki kendala dalam pertanggungjawaban kepada kepala daerah. Hal ini karena secara tidak langsung Inspektorat di bawah Sekda yang setingkat lebih tinggi, namun obyek pemeriksaan (objek) dari Inspektorat itu sendiri. Akhirnya pemangku kepentingan melihat posisi Inspektorat tersebut kurang independen. Hasil pengawasan tersebut tentu saja kehilangan faedahnya ketika tidak dapat digunakan oleh pemangku kepentingan. Semakin lama berada di posisi di mana objektivitasnya diragukan, akan menghilangkan semangat dan karakter murni independensi di dalam diri Inspektorat tersebut .

Berdasarkan Pasal 379 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah berkewajiban melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat daerah. Kepala daerah dibantu oleh inspektorat daerah. Berdasarkan struktur organisasi, inspektorat daerah berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada kepala daerah dan secara administratif mendapat pembinaan dari sekretaris daerah. Dalam alur kerja, laporan hasil pengawasan inspektorat daerah ditujukan kepada kepala daerah (gubernur/bupati/walikota). Praktik ini dinilai mengurangi independensi dan objektivitas inspektorat daerah dalam menjalankan tugasnya.

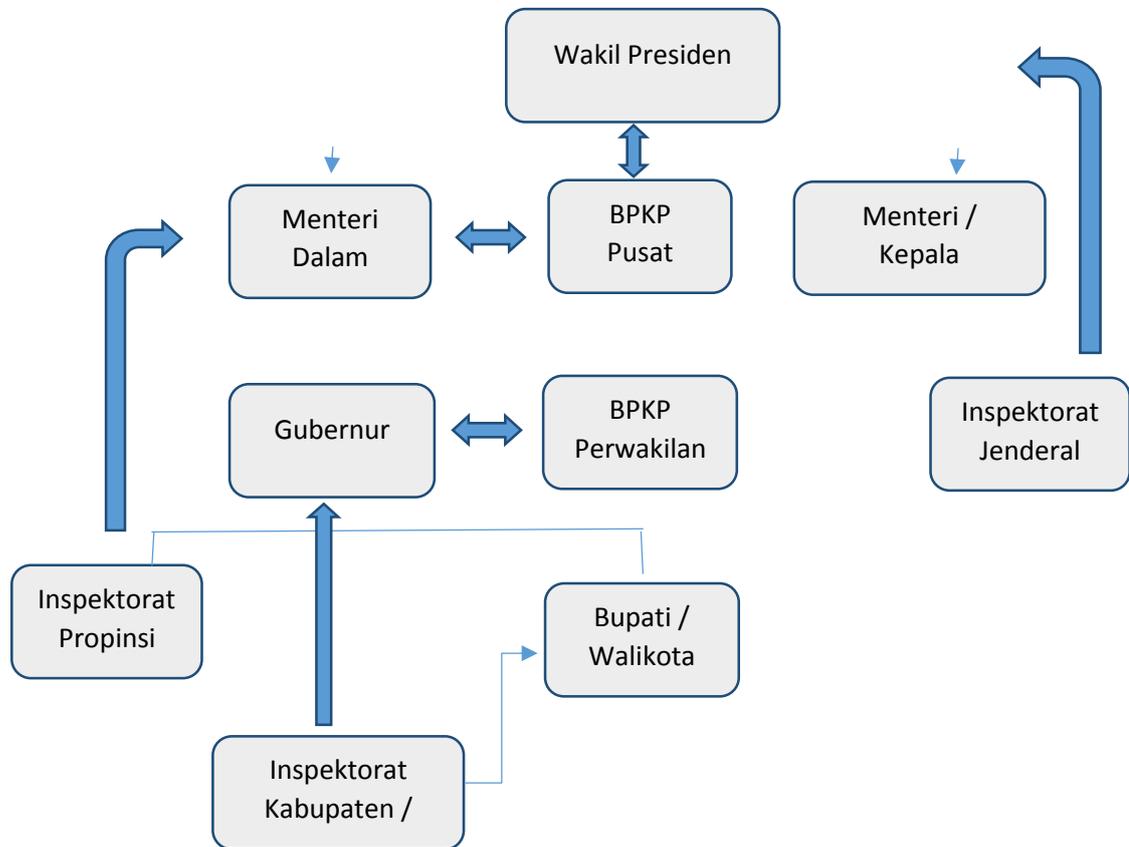
Hubungan patron-klien dalam birokrasi seringkali digunakan dalam melihat efektivitas pengawasan internal (Gurgur, 2005: 8-9). Untuk melihat permasalahan inspektorat daerah dalam menjalankan tugasnya, khususnya terkait dengan independensi aparatur inspektorat daerah, teori patron-klien lebih tepat digunakan dalam tulisan ini. Patron-klien dalam birokrasi merupakan sebuah teori yang menyatakan bahwa dalam hubungan patron-klien terjadi di mana seorang atasan bertindak sebagai patron dan dengan segala pengaruh dan sumber daya yang dimiliki memberikan perlindungan atau mengambil manfaat atau keduanya kepada seseorang yang dianggap lebih rendah/bawahan sebagai klien, sepanjang klien membalasnya dengan memberikan dukungan dan bantuan kepada patron (J.C Scott dalam Putra, 1996: 32).

Dalam konteks birokrasi di daerah, hubungan patron-klien telah terbukti wujudnya. Peran kepala daerah sebagai politisi sangat besar dalam menentukan karier seorang birokrat. Menurut UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, kepala daerah masih memegang peran sebagai pembina pegawai di daerah. Sebagai pembina pegawai daerah, kepala daerah berwenang mengangkat (termasuk promosi) dan memberhentikan seorang birokrat. Akibatnya, birokrat di daerah menempatkan diri sebagai klien dari kepala daerah yang menjadi patron-nya. Dalam konteks patron-klien dalam hubungan kepala daerah dan aparatur inspektorat daerah, dapat dipahami bahwa aparatur inspektorat daerah menjadi tidak independen dengan kepala daerah. Dalam perspektif ini, maka sekalipun aparatur inspektorat daerah memiliki kapasitas, anggaran, serta sarana dan

prasarana yang memadai, namun apabila hubungan patronklien yang terjadi, akan sulit mengharapkan kinerja inspektorat daerah dalam pemberantasan korupsi.

Dalam konteks birokrasi Indonesia, sepanjang UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara masih memberikan ruang bagi pejabat politik sebagai pembina kepegawaian (birokrat), sepanjang itu pula masalah independensi birokrat akan menjadi masalah. Kekhawatiran pejabat politik (kepala daerah) seandainya mereka tidak memegang kendali atas birokrasi yaitu membangkangnya birokrat terhadap kebijakan kepala daerah, sesungguhnya dapat diatasi melalui mekanisme pengawasan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Sehingga dengan demikian, tidak ada alasan bagi kepala daerah untuk khawatir bahwa birokrasi di dalam pemerintahannya tidak bekerja baik untuk mendukung berbagai kebijakan pemerintahannya. Sementara situasi birokrasi masih di bawah pembinaan kepala daerah yang merupakan politisi, tetap perlu dilakukan berbagai upaya untuk mengefektifkan peran inspektorat daerah. Salah satu cara yaitu menghadirkan lembaga inspektorat daerah yang independen, yang dapat dilakukan dengan mengoordinasikan seluruh inspektorat daerah ke dalam BPKP sehingga temuan dari inspektorat daerah dapat ditindaklanjuti. Selain itu, jika selama ini laporan hasil pengawasan inspektorat daerah disampaikan kepada kepala daerahnya, dengan melihat kepada praktik buruk yang selalu terjadi, sudah saatnya mengubah alur laporan hasil pengawasan. Hasil pengawasan inspektorat daerah dilaporkan selain kepada kepala daerah juga ditembuskan kepada Presiden dan KPK. Dengan melibatkan KPK sebagai lembaga independen diharapkan mampu merespons laporan hasil pengawasan tersebut.

Selanjutnya ditawarkan bentuk alur bagan Pengawasan sebagai Berikut :



Teori keagenan yang kita ketahui bersama menempatkan auditor, dalam pengertian luas, pada tempat yang strategis. Auditor ada untuk memberikan jaminan terhadap pencapaian tujuan prinsipal yang dititipkan pada agen akan terlaksana dengan baik. Keputusan-keputusan prinsipal, akan diwarnai dengan sangat tebal oleh saransaran dari auditor. Tingkat kepercayaan prinsipal kepada agen, ditentukan oleh sejauh mana auditor dapat mengerjakan tugasnya dengan baik. Untuk mendapatkan saran yang paling tinggi derajatnya, dalam hal ini prinsipal membutuhkan entitas yang merdeka, atau independen dari segala

kepentingan. Independensi tersebut dipercaya akan mengarahkan kepada obyektivitas saran auditor yang akan menambah nilai suatu organisasi).

Independensi menurut Attribute Standard 1100 bagi auditor intern (the IIA, 2012) berarti auditor harus terbebas dari segala hal atau kepentingan yang dapat mempengaruhi aktivitas auditor intern dalam menjalankan tanggung jawabnya dengan perilaku yang tidak bias. Untuk mencapai tingkatan independen ini maka auditor intern harus dapat langsung melaporkan pada manajemen puncak dan pada suatu badan tertentu yang bertugas mengawasi kegiatan audit serta mengawasi tindak lanjut hasil pengawasannya, sehingga auditor perlu membuat laporan ke dua pihak tersebut.

Pada elemen tata kelola level 3 penilaian kapabilitas auditor intern, disebutkan adanya Pengawasan Manajemen (management oversight) yang merupakan prasyarat bagi auditor intern menuju pelaksanaan tugas yang optimum. Pengawasan manajemen ini diharapkan dapat menengahi hubungan manajemen dengan audit intern, yang mana memberikan kebebasan pada auditor untuk melaporkan langsung hasil pengawasannya pada komite tertentu yang terbebas dari intervensi pimpinan puncak suatu organisasi. Dalam jenjang yang lebih tinggi lagi, diperlukan suatu badan yang benar-benar independen (Independent oversight body) untuk menerima saran-saran dari auditor intern ini agar tindak lanjut dari hasil pengawasan tersebut benar-benar diterapkan.

Independensi pada APIP juga bisa didapatkan dengan cara mengurangi kondisi kondisi yang dapat mengganggu hasil pengawasan APIP, seperti intervensi yang dilakukan atasan terhadap hasil pengawasan APIP, maupun cara

kerja dari APIP. Independensi bagi APIP juga dapat dicapai dengan cara membuat piagam audit dan menaatinya. Hal-hal seperti ini merupakan dukungan bagi APIP dalam melaksanakan tugasnya sehingga hasil pengawasan yang dilakukannya dapat bermanfaat bagi perbaikan organisasi.

Mengenai independensi inspektorat sebagai fungsi pengawasan di lingkungan pemerintahan daerah, satu hal yang harus menjadi ciri atau karakteristik melekat yang menunjukkan independensi ini adalah bahwa inspektur atau kepala inspektorat melaporkan hasil pengawasannya kepada kepala daerah sebagai tingkatan pimpinan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk dalam hal ini mengenai pengawasan dana desa Inspektorat yang melaksanakan fungsi pengawasan dana desa juga harus bebas dari campur tangan pihak-pihak yang dapat mempengaruhi secara tidak fair untuk penetapan ruang lingkup audit, pelaksanaan pekerjaan audit, dan komunikasi hasil audit.

Untuk mempertahankan independensinya, unit kerja inspektorat harus mendapatkan dukungan dari pemerintah daerah sehingga para pejabat pengawas pemerintahan ini (auditor inspektorat) akan mendapatkan kerjasama dari perangkat daerah yang menjadi auditinya dan bebas melaksanakan pekerjaan auditnya dari gangguan-gangguan yang dapat menghambat atau mempengaruhi pekerjaan audit. Meskipun di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, dinyatakan bahwa kepala inspektorat secara teknis administratif mendapat pembinaan dari sekretaris daerah, namun kepala inspektorat tetap bertanggung jawab secara langsung dan melaporkan hasil pengawasannya kepada kepala pemerintah daerah (gubernur,

bupati, atau walikota). Ia juga harus mendapatkan akses untuk memungkinkannya berkomunikasi secara langsung dengan kepala pemerintah daerah dan melakukan komunikasi yang regular untuk mempertahankan independensinya.

Lebih teknis lagi berkaitan dengan independensi inspektorat sebagai fungsi pengawasan di lingkungan pemerintahan daerah terutama pengawasan dana desa , maka harus dibuat indikator-indikator yang jelas dan pasti untuk mewujudkan ciri atau karakteristik independensi auditor inspektorat yang profesional dalam melaksanakan fungsi pengawasan internal terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk juga masalah independensi yang harus dimiliki oleh pejabat pengawas atau auditor inspektorat yang melakukan pekerjaan audit dana desa . Indikator-indikator untuk mewujudkan independensi fungsi pengawasan inspektorat dapat dibagi menjadi tiga kategori, yaitu: Independensi program kerja pengawasan Bebas dari pihak-pihak yang dapat mempengaruhinya dalam penyusunan program kerja pengawasan dan prosedur audit. Independensi pengujian audit. Bebas melakukan akses ke seluruh catatan, kekayaan, dan pegawai, yaitu relevan dengan penugasan auditnya. Aktif bekerja sama dengan seluruh perangkat daerah selama pengujian audit berlangsung. Bebas dari keinginan pihak-pihak tertentu yang berusaha mengarahkan auditnya hanya untuk aktivitas-aktivitas tertentu saja dan melakukan pengujian serta menetapkan bukti yang dapat diterima. Bebas dari kepentingan individual pihak-pihak tertentu dalam penugasan auditnya dan pembatas pengujian audit. Independensi pelaporan hasil pengawasan : Bebas dari perasaan keharusan untuk memodifikasi pengaruh atau signifikansi dari fakta yang dilaporkan. Bebas dari tekanan untuk tidak

memasukkan permasalahan yang signifikan ke dalam laporan audit. Bebas dari berbagai usaha yang dapat melanggar dari judgmentnya sebagai auditor profesional. Seorang auditor Inspektorat harus memiliki sikap yang tidak memihak dan menghindarkan diri dari kemungkinan terjadinya konflik kepentingan pada dirinya. Obyektivitas seorang auditor profesional harus melekat di dalam dirinya. Obyektivitas merupakan suatu sikap mental yang independen setiap auditor, yang harus selalu tetap dijaganya dalam pelaksanaan penugasan auditnya. Obyektivitas mensyaratkan bagi auditor untuk melaksanakan pekerjaan penugasan audit dengan cara di mana dia memiliki keyakinan yang sejujurnya dalam pelaksanaan pekerjaan audit dan tidak kompromi terhadap kualitas keputusan yang dibuatnya. Auditor tidak boleh ditempatkan pada suatu situasi di mana auditor tersebut tidak merasa cukup aman untuk membuat suatu keputusan atau judgment yang obyektif berkaitan dengan penugasan audit yang dilakukannya.

Untuk tetap menjaga kesinambungan obyektivitas auditor, maka dalam penugasan audit kepada staf harus dibuat sedemikian rupa sehingga dapat terhindarkan kemungkinan terjadinya konflik kepentingan. Seorang inspektur atau kepala inspektorat secara periodik harus memperoleh informasi dari para pejabat pengawas pemerintah atau staf audit inspektorat berkenaan dengan permasalahan konflik kepentingan yang mungkin atau memang benar-benar terjadi. Oleh karenanya perlu dilakukan rotasi penugasan bagi staf audit. Hasil dari pekerjaan audit harus juga direviu sebelum komunikasi hasil penugasan dilaksanakan. Kondisi ini diharapkan dapat memastikan dengan cukup memadai bahwa

pekerjaan audit telah dilaksanakan secara obyektif. Tidak etis bagi seorang auditor inspektorat untuk menerima uang atau hadiah dari auditinya, yaitu para penyelenggara pemerintahan daerah dan atau dari yang terkait dengan auditi. Penerimaan uang atau hadiah dapat menimbulkan suatu kesan bahwa auditor tersebut dapat terganggu obyektivitasnya. Kesan bahwa obyektivitas tersebut terganggu bukan hanya untuk penugasan audit yang sedang berlangsung, tetapi juga kemungkinannya di masa datang. Penerimaan hadiah atau barang dalam bentuk, misalnya: pulpen, kalender, atau barang sampel/ccontoh yang sudah berlaku umum dengan nilai terbatas harus tidak boleh mempengaruhi obyektivitas dan judgment profesional auditor dan kalau hal tersebut terjadi, wajib bagi auditor untuk menolaknya. Auditor wajib melaporkan barang-barang atau hadiah yang diterimanya segera kepada atasan atau supervisor auditnya (pengendali teknis dan/atau pengendali mutu). Penerimaan barang atau hadiah dimaksud juga harus diungkapkan (disclosed) di dalam laporannya kepada pihak-pihak yang memiliki wewenang.

Dalam standar profesi diatur dengan tegas mengenai independensi dan obyektivitas yang harus dimiliki auditor. Auditor harus segera melaporkan kepada pimpinan auditnya jika memang terjadi konflik kepentingan atau obyektivitas yang terganggu. Pimpinan audit kemudian harus membuat penugasan ulang untuk pekerjaan audit dimaksud. Pembatasan ruang lingkup adalah pembatasan yang dialami auditor dalam menyelesaikan proses penugasan auditnya untuk mencapai tujuan audit yang telah ditetapkan.

Pembatasan ruang lingkup dapat meliputi pembatasan terhadap:

Lingkup audit sebagaimana yang telah ditetapkan dalam dokumen audit charter yang dimiliki inspektorat. Akses auditor terhadap berbagai catatan, dokumen, pegawai dan kekayaan daerah. Kerja pengawasan, baik jangka pendek maupun panjang yang disepakati oleh pihak-pihak yang berkaitan. Pelaksanaan prosedur audit yang dibutuhkan untuk penyelesaian setiap pekerjaan penugasan audit.

Persetujuan terhadap rencana penggunaan staf audit dan anggaran keuangan daerah untuk pekerjaan audit. Pembatasan ruang lingkup yang terjadi dengan sejumlah dampak potensialnya harus dikomunikasikan secara tertulis kepada pihak-pihak yang memiliki otoritas.

B. Kualitas Sumberdaya Manusia (SDM) Inspektorat

Berdasarkan wawancara dengan Inspektorat Kota Subulussalam, secara Kuantitas - Kebutuhan auditor di kota subulussalam kurang lebih 120 orang tenaga auditor di inspektorat yang tersedia hanya 15 orang sedangkan objek pengawasan yang dilakukan Desa atau nama lain dengan jumlah 82 kampung dan jumlah SKPK yang dilakukan pengawasan oleh inspektorat..

Kapabilitas aparat pengawasan intern pemerintah yang memadai sesuai praktik terbaik yang berlaku secara internasional masih menjadi impian bangsa Indonesia. Pemerintah melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 telah menargetkan kapabilitas APIP di tahun 2019 berada pada Level-3 dari skor Level 1-5 sesuai kriteria penilaian internasional. Sementara itu, kondisi tingkat kapabilitas APIP saat ini sebagian besar (85,23%) masih berada pada Level-1. Pada level yang demikian ini terkandung risiko bahwa

APIP tidak dapat secara optimal memberikan nilai tambah dari kontribusinya dibidang pengawasan intern bagi keberhasilan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.

Mewujudkan kapabilitas APIP berkelas dunia yang ditandai dengan kondisi kapabilitas APIP pada level yang lebih tinggi sesuai dengan Visi Reformasi Birokrasi Tahun 2010 – 2025 sesuai Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 menghendaki terwujudnya pemerintahan berkelas dunia, dimana perubahan pada area pengawasan bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN menuju clean government. Tujuan reformasi birokrasi pada area pengawasan tersebut selaras dengan arahan Presiden untuk mendorong peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang efektif sebagaimana pasal 11 PP 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yaitu: a. Memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah; b. Memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah, dan c. Memberikan masukan yang dapat memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah.

Berdasarkan hasil penilaian tingkat kapabilitas pada 474 APIP Kementerian, Lembaga, dan Pemerintah daerah per 31 Desember 2014, sebanyak 404 APIP atau 85,23% berada pada Level-1, 69 APIP atau 14,56% Level-2, dan baru 1 APIP atau 0,21% yang berada pada Level-3. Untuk itu diharapkan seluruh

APIP telah berada pada Level-3 pada tahun 2019, sesuai dengan target RPJMN 2015- 2019.

Berdasarkan wawancara dengan inspektorat kota Subulussalam , kapasitas APIP Kota Subulussalam masih level 1 sedangkan target secara RPJMN harus mencapai level 3. Artinya diperlukan peningkatan guna tercapai target sesuai RPJMN.

Peningkatan Kapabilitas APIP sesuai kriteria internasional menggunakan metode IA-CM. Metode ini sudah disahkan oleh The Institute of Internal Auditor (IIA) dan dipraktikkan secara internasional. Kapabilitas APIP berdasarkan kriteria penilaian IA-CM dikelompokkan ke dalam 5 Level, yaitu: Level 1 (Initial), Level 2 (Infrastructure), Level 3 (Integrated), Level 4 (Managed), dan Level 5 (Optimizing). Setiap Level terdiri dari 6 Elemen, yaitu: Peran dan Layanan Pengawasan Intern, Pengelolaan SDM, Praktik Profesional, Manajemen dan Akuntabilitas Kinerja, Hubungan dan Budaya Organisasi, dan Struktur Tata Kelola. Untuk berada dalam level-level tersebut, APIP harus memenuhi 41 kriteria atau (Key Process Area)

Solusi yang ditawarkan oleh Inspektorat Kota Subulussalam adalah untuk memenuhi kekurangan auditor diinspektorat kota subulussalam pemerintah kota subulussalam harus melakukan rekrutmen calon PNS sesuai jenjang pendidikan dan auditor yang sudah ada harus diadakan diklat pendidikan auditor dan pelatihan-pelatihan lainnya.

C. Faktor Eksternal Lainnya

1. Faktor Anggaran (Eksternal)

Didalam faktor eksternal ini khususnya dibidang anggaran yang selama ini sangat terbatas semestinya sesuai dengan surat Edaran menteri dalam negeri minimal anggaran untuk inspektorat kab/kota di Indonesia 1 % dari total APBK harus dialokasikan ke inspektorat.

2. SDM aparatur pemerintah kampung masih rendah rata rata menggunakan ijazah paket c diperlukan bimtek yang memadai dan serius serta wajib dijalankan Qanun nomor 13 tahun 2012 tentang pemerintah kampung.
3. Kurangnya transparansi anggaran kampung (desa) diperlukan adanya keterbukaan informasi public (KIP) seperti Baliho-baliho APBDes
4. Tidak harmonis hubungan antara kepala kampung dengan BPG dalam setiap rapat kurang dilibatkan untuk itu diperlukan komunikasi yang efektif dan efisien antara BPG dan Kepala kampung.
5. Adanya tumpang tindih antara program ditingkat kota dengan program dikampung (desa) tidak sinergis sehingga berimplikasi terhadap pengawasan yang dilakukan APIP seharusnya RPJMN dan RPJMD sinkron saling berkesinambungan.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan analisa dan paparan diatas maka penelitian ini memberikan beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Kewenangan inspektorat dalam pengawasan dana desa adalah :
 - a) Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat meliputi pengawasan umum, pengawasan teknis dan pembinaan dan pengawasan Kepala Daerah terhadap perangkat daerah.
 - b) Pembinaan dan pengawasan yang dilaksanakan oleh inspektorat untuk menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan desa meliputi laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa, efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan desa dan pelaksanaan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - c) Inspektorat kabupaten/kota dalam melakukan pembinaan dan pengawasan harus berkoordinasi dengan camat atau sebutan lain dan hasil pembinaan dan pengawasan tersebut disampaikan kepada bupati/wali kota.
 - d) Jenis pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat daerah terhadap dana desa adalah Pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.

2. Implementasi pengawasan dana desa oleh inspektorat kota Subulussalam belum optimal. Hal ini disebabkan masih adanya kendala-kendala dalam pengawasan keuangan daerah, yakni kendala internal : (1) sumber daya manusia; (2) anggaran pengawasan; (3) fasilitas pengawasan, dan kendala eksternal : (1) auditi; (2) mutasi pejabat pengelola keuangan; (3) letak geografis.
3. Faktor faktor yang menjadi hambatan dan solusi pengawasan dana desa oleh inspektorat kota Subulussalam adalah :
 - a. Struktur kelembagaan Inspektorat saat ini yang dianggap belum mencerminkan independensi Pemangku kepentingan melihat posisi Inspektorat tersebut kurang independen karena dalam alur kerja, laporan hasil pengawasan inspektorat daerah ditujukan kepada kepala daerah (gubernur/bupati/walikota). Solusinya pertama, menghadirkan lembaga inspektorat daerah yang independen, yang dapat dilakukan dengan mengoordinasikan seluruh inspektorat daerah ke dalam BPKP sehingga temuan dari inspektorat daerah dapat ditindaklanjuti. Kedua kepala inspektorat bertanggung jawab secara langsung dan melaporkan hasil pengawasannya kepada kepala pemerintah daerah (gubernur, bupati, atau walikota) namun juga dapat melaporkan hasil temuan kepada Kepala Daerah atasan .
 - b. Kapasitas APIP Kota Subulussalam masih level 1 dengan jumlah SDM yang tidak memadai untuk mengawasi Desa yang berjumlah 82 Desa sehingga Pengawasan Dana Desa tidak dapat dilakukan secara efektif.

B. Saran

Saran yang dapat diberikan dari penelitian ini :

1. Inspektorat Kabupaten Kota Subulussalam perlu meningkatkan peran APIP sebagai mitra kerja SKPD. Peran APIP yang mengalami pergeseran paradigma dari peran watch dog (sekedar mencari-cari kesalahan) harus dioptimalkan menjadi lebih fokus pada unsur pengawasan yang bersifat preventif, consultative, dan quality assurance pada program-program strategis yang mempunyai risiko tinggi terhadap penyimpangan, early warning system, pendampingan dan pembinaan terhadap SKPD. Selain itu perlu membuat dan menetapkan Kode Etik APIP Inspektorat Kabupaten Kota Subulussalam sebagai salah satu standar dalam melaksanakan tugas audit;
2. Inspektorat Kabupaten Kota Subulussalam perlu memberikan sanksi tegas bagi SKPD yang lalai atau kurang berkomitmen terhadap pelaksanaan pengawasan Inspektorat, baik terhadap kegiatan audit, reviu, monitoring, dan pelaksanaan tindak lanjut. Fungsi pengawasan Inspektorat harus dipandang penting oleh semua SKPD dan menjadi kebutuhan dalam pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel, transparan, efektif dan efisien;
3. Perlunya Reformasi struktural dalam pertanggung jawaban laporan pengawasan dana desa . Laporan Pengawasan dana Desa yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten / Kota hendaknya disampaikan

kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk dapat ditindak
lanjuti.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, SH, 1980, *Aneka Masalah dalam Praktek Penegakan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Achmad Ali, 2005 *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Solusinya*, Ghalia Indonesia, Ciawi-Bogor, Cetakan Kedua.
- Allen Kent, 2003, *Guide to the Successful Thesis and Dissertation*, Pittsburgh: The University of Western Ontario.
- Bagir Manan, 2004 , *Teori dan Politik Konstitusi*, FH. UI Press, Yogyakarta.
- Burhan Bungin,2003*Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Ediwarman, 2001,*Perlindungan Hukum bagi Korban Kasus-kasus Pertanahan di Sumatera Utara*, Disertasi, Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara.
- Imam Syaukani, 2008, A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Irawan Soehartono, 2002, *Metode Penelitian Sosial*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Lexy J. Moleong, 2000, *Metode Penelitian Kualitatif Berkelanjutan*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Peter Mahmud Marzuki,2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta.
- Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, Cetakan kelima.
- Soerjono Soekamto, 1998, *Teori Sosiologi tentang Pribadi dalam Masyarakat*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Sutoro Eko Yunanto, Platform Baru Pembangunan Desa & Pemberdayaan Masyarakat Desa ,
<https://kerjambangundesadesa.wordpress.com/2015/11/27/platform-baru-pembangunan-desa-pemberdayaan-masyarakat-desa>

Yohanes Indrayono; Farid Handoko; Ganovar; Rossalyn Tambunan; P Haryadi 2017, *Potensi Kelemahan Akuntabilitas Pengelolaan Dana D Pusat Penelitian dan Pengembangan BPKP.*

Zainuddin,2006 *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.