

BAB II

PEMBANGUNAN DESA DALAM KONSEP OTONOMI DESA

A. Konsep Otonomi Desa

Secara etimologi kata desa berasal dari bahasa Sansekerta, *deca* yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau *village* diartikan sebagai “*a groups of houses or shops in a country area, smaller than a town*”. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. 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.²⁴

Desa menurut pasal 1 ayat 12 Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Desa adalah Desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik

²⁴ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada 2003, hlm.3

Indonesia.

Dalam pengertian Desa menurut Widjaja dan UU nomor 32 tahun 2004 di atas dapat disimpulkan bahwa Desa merupakan komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Dengan pemahaman bahwa Desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi Desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan Otonomi Daerah. Karena dengan Otonomi Desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan Otonomi Daerah.

Pelaksanaan Otonomi Desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintahan, sebaliknya pemerintahan berkewajiban menghormati otonomi asli yang di miliki desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, maka desa dapat melakukan perbuatan hukum publik maupun perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan. Sebagai wujud demokrasi, maka di desa di bentuk Badan Permusyawaratan Desa.²⁵

Desa yang berfungsi sebagai Lembaga Legislatif dan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Kepala Desa. Untuk itu Kepala Desa Dengan Persetujuan Badan Permusyawaratan Desa mempunyai kewenangan untuk melakukan

²⁵ *Ibid.*, hlm.164

perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan dengan pihak lain. Menetapkan sumber-sumber pendapatan Desa menerima sumbangan dari pihak ketiga dan melakukan pinjaman Desa, Kemudian berdasar hak atas usul Desa bersangkutan. Kepala Desa dapat mendamaikan perkara atau sengketa yang terjadi di antara warganya.²⁶

Lahirnya reformasi kebijakan desentralisasi pertama kali melalui Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang- Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian dilanjutkan dengan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang- undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dimaksudkan agar daerah mampu mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsanya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian kewenangan otonomi harus berdasarkan asas desentralisasi dan dilaksanakan dengan prinsip luas, nyata, dan bertanggungjawab.²⁷

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 7 huruf b juga memberikan gambaran dalam pelaksanaan otonomi desa secara luas, nyata, bertanggungjawab, dimana di dalamnya disebutkan bahwa urusan pemerintahan

²⁶*Ibid.*, hlm.165

²⁷Hari Sabarno, “ *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*”, Sinar Grafika, Jakarta:2007, hlm.30

yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan identifikasi, pembahasan, dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada desa, seperti kewenangan dibidang pertanian, pertambangan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoperasian, ketenagakerjaan.

Namun harus selalu di ingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggung jawab, dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karena itu dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan Otonomi Desa jangan di lakukan secara kebablasan sehingga Desa merasa seakan terlepas dari ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak mempunyai hubungan dengan Kecamatan, Kabupaten, Provinsi ataupun dengan Pemerintahan Pusat, bertindak semaunya sendiri dan membuat peraturan Desa tanpa memperhatikan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya. Pelaksanaan hak kewenangan dan kebebasan Otonomi Desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang di laksanakan dalam koridor Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu tujuan dari pelaksanaan Otonomi Desa adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa, mempercepat kemajuan kegiatan ekonomi pedesaan yang berkeadilan, dan mempercepat industrialisasi Desa, dapat menciptakan lapangan kerja, membuka peluang tersedianya bahan pangan dan bahan lainnya agar menunjang

kebutuhan konsumsi dan produksi, terwujudnya keterkaitan ekonomi lokal, dan meningkatkan kapasitas lembaga serta organisasi ekonomi masyarakat Desa.²⁸

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa memberikan landasan yuridis tentang pradigma dan konsep baru kebijakan tata kelola Desa. Undang-Undang Desa mendapatkan posisi Desa sebagai “ujung tombak pembangunan” yang lebih komprehensif dan nyata dengan memperhatikan prinsip keberagaman, menegdepankan asas rekognisi dan subsidiaritas Desa. Undang-Undang Desa mempertegas kewenangan otonom melalui kebijakan penataan Desa .Desa memiliki hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat setempat. Desa didorong sebagai entitas pemerintahan yang mandiri, demokratis dan kuat namun dalam kerangka perlindungan pemberdayaan Negara.²⁹

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa Pasal 18 kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat hak asal-usul dan adat istiadat desa. Dan menurut pasal 19 kewenangan desa meliputi:³⁰

- a) kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b) kewenangan lokal berskala desa;
- c) kewenangan yang di tugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; dan

²⁸ *Ibid.*, hlm.166

²⁹ Bambang Suryadi, “*Memahami Peraturan Pemerintah tentang Desa*”, cetakan pertama, Sai Wawai, Bandar Lampung, 2016. hlm.3

³⁰ *Ibid.*, hlm.5

- d) kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Desa memiliki wewenang sesuai yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 tentang Desa yakni:

- a. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa
- b. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/ kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.
- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Dalam menjalankan Otonomi Desa tentu tidak serta merta berjalan dengan mudah, tentunya terdapat beberapa faktor pendukung dan faktor penghambat Desa dalam menjalankan Otonominya. Berikut adalah faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Otonomi Desa:³¹

a) Faktor Penghambat

Faktor penghambat pelaksanaan Otonomi Desa adalah rendahnya sumber daya manusia dalam keterampilan, termasuk yang terlibat dalam penyelenggaraan

³¹*Ibid.*, hlm.179

Pemerintah Desa. Rendahnya kelembagaan Desa, lemahnya perencanaan dan kurangnya sarana dan prasarana Desa maupun mengenyam pendidikan. Secara umum Pelaksanaan Otonomi Desa belum berjalan dengan optimal karena tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku

b) Faktor Pendukung

Salah satu yang menjadi faktor pendukung dalam pelaksanaan Otonomi Desa adalah faktor Keuangan Desa. Pengelolaan keuangan desa yang baik akan menghasilkan peningkatan Pendapatan Asli Desa dan meningkatkan usaha-usaha pembangunan. Yang dimaksud dengan keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat di nilai dengan uang dan segala sesuatu yang berupa uang dan barang yang dapat di jadikan milik Desa yang berhubungan dengan pelaksanaan hak kewajiban tersebut. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa di danani dari atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

B. Sumber Pendanaan Desa

Pedesaan adalah daerah pemukiman penduduk yang sangat dipengaruhi oleh kondisi tanah, iklim, dan air sebagai syarat penting bagi terwujudnya pola kehidupan agraris penduduk di tempat itu, sedangkan pedesaan adalah daerah (kawasan) desa. Membangun desa berarti membangun sebagian besar penduduk

di wilayah Indonesia. Hal ini mudah dimengerti karena lebih delapan puluh tujuh persen penduduk Indonesia tersebar di desa-desa seluruh Indonesia³²

Pemerintah desa dalam mengurus semua urusan Pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat, tentunya memerlukan pendapatan agar dapat mencapai tujuan dalam pembangunan dan kesejahteraan desa. Salah satu sumber pendapatan desa yang dapat berfungsi sebagai sumber dalam kegiatan operasional desa dan untuk pemberdayaan masyarakat desa diatur dalam pasal 72 ayat 1 huruf d Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ialah Alokasi Dana Desa (ADD), dan Dana Desa (DD) yang merupakan dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota. Alokasi Dana Desa sebagaimana dimaksud di atas paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Umum (DAU).³³

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dijelaskan keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang dapat di nilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa tersebut. Keuangan desa berasal dari pendapatan asli desa, APBD dan APBN. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Desa yang menjadi kewenangan desa

³²Dinar Aji Atmaja, "Analisis Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Desa (Studi Kasus di Desa Plesungan Kecamatan Gondangrejo Kabupaten Karanganyar)", terdapat dalam <http://eprints.ums.ac.id/42652>, Diakses terahir tanggal 4 Desember 2018 pukul 20.15 WIB.

³³Mewvi, Walukow, Lintje, Sherrly, "Analisis Perencanaan Pengelolaan Keuangan Desa Sesuai Dengan Permen Nomor 113 Tahun 2014 Di Desa Kauneran Kecamatan Sonder Kabupaten Minahasa, *Jurnal Riset Akuntansi Going Concern*, Edisi No. 2, Vol. 12, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Jurusan Akuntansi Universitas Sam Ratulangi, 2017, hlm. 266.

didanai dari APBDDesa, bantuan Pemerintahan Pusat, dan bantuan Pemerintah Daerah. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah yang diselenggarakan oleh Pemerintahan Desa didanai dari APBD.

Dalam Peraturan Bupati Wonosobo Nomor 1 Tahun 2018 tentang perubahan kedua atas Peraturan Bupati Wonosobo Nomor 42 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan Transfer Dana Ke Desa, disebutkan keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa.

Sedangkan yang dimaksud dengan keuangan desa menurut Pasal 212 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa behubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.³⁴ Sumber pendapatan desa tersebut secara keseluruhan digunakan untuk menandai seluruh kebutuhan desa yang menjadi tanggungjawab desa.

Dana tersebut digunakan untuk menandai penyelenggaraan kewenangan desa yang mencakup penyelenggaran pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan dengan demikian, pendapatan desa yang bersumber dari APBN juga digunakan untuk mendanai kewenangan

³⁴H.A.W Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga*, Ctk. Pertama, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 57.

tersebut. Sumber keuangan desa atau pendapatan desa sebagaimana yang disebutkan terdiri dari:³⁵

- a. Pendapatan Asli Desa yang terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah;
- b. Bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), untuk desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi desa;
- c. Dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang pembagiannya untuk setiap desa secara proporsional yang merupakan Dana Desa;
- d. Bantuan keuangan dari Pemerintah yaitu bantuan dari Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan urusan Pemerintahan;
- e. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 68 ayat (1) yang menyebutkan bahwa sumber pendapatan desa diantaranya adalah bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan dana daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota.

Sumber pendapatan desa menurut Prof. Drs HAW. Widjaja,³⁶ terdiri atas:

1. Sumber pendapatan desa.

Sumber pendapatan desa terdiri atas pendapatan asli desa yang meliputi :

- a. Hasil usaha desa;
- b. Hasil kekayaan desa;
- c. Hasil swadaya dan partisipasi;
- d. Lain-lain pendapatan asli desa yang sah.
- e. Bantuan dari pemerintah kabupaten yang meliputi :
- f. Bagian perolehan pajak dan retribusi daerah; dan
- g. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- h. Bantuan dari pemerintah dan pemerintah provinsi.
- i. Sumbangan dari pihak ketiga
- j. Pinjaman desa

³⁵Pasal 68 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa.

³⁶H.A.W Widjaja, *Op., Cit.*, hlm.3

2). Pemilikan dan Pengelolaan, yang meliputi :

- a. Sumber pendapatan yang telah dimiliki dan dikelola oleh desa tidak dibenarkan diambil oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Pemberdayaan potensi desa dalam meningkatkan pendapatan desa dilakukan antara lain dengan pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMD), kerja sama dengan pihak ketiga dan wewenang melakukan pinjaman.
- b. Sumber pendapatan daerah yang berada di desa, baik pajak maupun retribusi yang telah dipungut oleh daerah kabupaten tidak dibenarkan adanya pungutan oleh pemerintah desa. Pendapatan daerah dari sumber tersebut terus harus diberikan kepada desa yang bersangkutan dengan pembagian secara proporsional dan adil. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menghilangkan beban biaya ekonomi tinggi dan dampak lainnya.

Dengan berbagai sumber pendapatan tersebut diharapkan desa dapat mengelolanya dengan baik sehingga senantiasa akan berimbang terhadap pembangunan desa yang berkelanjutan, dengan pembangunan yang berkelanjutan akan membuat desa-desa semakin modern dan sejahtera masyarakatnya. Sementara berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa sudah dijelaskan apa saja yang menjadi sumber pendapatan desa sehingga desa dapat berkembang sesuai otonomi atau kehendaknya dengan memprioritaskan

kemajuan teknologi berbasis pembangunan berkelanjutan, yang menjadi sumber pendapatan Desa sendiri terdiri dari:³⁷

- a. Pendapatan asli desa terdiri atas hasil usaha, hasil asset, swadaya dan partisipatif, gotong-royong dan lain-lain pendapatan asli desa;
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota
- d. Dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten /Kota;
- e. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- f. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga;
- g. Lain-lain pendapatan desa yang sah.

Dengan sumber-sumber pendapatan tersebut kemudian dalam hal ini Kepala Desa selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa walaupun nantinya kuasa atas pengelolaannya akan dilimpahkan kepada perangkat desa. Segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh Pemerintah dan didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dalam hal ini dialokasikan pada bagian anggaran Kementrian/Lembaga dan disalurkan melalui satuan kerja perangkat Daerah Kabupaten/Kota, berkaitan dengan baik penerimaan dan penyaluran pendapatan desa melalui rekening kas desa dan penggunaan ditetapkan dalam APBDesa.³⁸

³⁷Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

³⁸Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Dalam pengelolaan Keuangan Desa menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 Bab III pasal 3 dijelaskan seperti sebelumnya bahwa Kepala Desa merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili Pemerintah Desa dalam kepemilikan kekayaan milik desa yang dipisahkan. Selain itu Kepala Desa memiliki kewenangan yaitu:³⁹

- a. Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDesa;
- b. Menetapkan PTPKD;
- c. Menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa;
- d. Menyetujui pengeluaran atas kegiatan yang ditetapkan dalam APBDesa;
- e. Melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran beban APBDesa.

Dengan kuasa dan kewenangan yang dimiliki Kepala Desa tersebut harus dilakukan dengan transparansi dan akuntabilitas supaya tidak menimbulkan pertanyaan bagi masyarakat. Dalam Pasal 72 ayat 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa dijelaskan supaya anggaran Dana Desa dapat mencapai sasaran yang telah diinginkan dan terealisasi dengan baik, sesuai dengan amanat Undang-Undang tentu dibutuhkan mekanisme perencanaan, penyaluran, penggunaan, pelaporan dan pertanggungjawaban serta pengawasan Dana Desa. Adapun sumber Dana Desa dari APBN adalah berasal dari belanja pusat yang di dalamnya terdapat dana program berbasis desa. Contoh dana program berbasis desa adalah kegiatan peningkatan kemandirian masyarakat perdesaan seperti

³⁹Mewvi, Walukow, Lintje, Sherrly, *Op. Cit.*, hlm 268-269.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Salah satu output kegiatan ini adalah PNPM Mandiri Perdesaan.

Dana program berbasis desa sebenarnya cukup banyak terbesar diberbagai Kementrian/Lembaga, tetapi untuk sampai pada tahap identifikasi bahwa suatu dana program Kementrian/Lembaga benar-benar akan direalokasi menjadi Dana Desa serta penetapan besaran dana program Kementrian/Lembaga yang akan direalokasi menjadi Dana Desa memerlukan koordinasi yang intensif antara para pihak (Kementrian Keuangan, Kementrian Dalam Negeri, Bappenas, serta Kementrian teknis) dan penetapan kriteria yang jelas.

Salah satu kriteria yang diusulkan agar program Kementrian/Lembaga bisa direalokasikan ke pos Dana Desa adalah yang kegiatan yang outputnya berdampak meningkatkan sarana dan prasarana desa atau pemberdayaan terhadap masyarakat desa misalnya, dana kegiatan PNPM Mandiri Pedesaan. Namun, untuk kegiatan monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan kegiatan berbasis desa tersebut tetap menjadi domain dari Pemerintah di atasnya (Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota). Apabila penyusunan kriteria untuk merealokasi dana program berbasis desa sudah semakin jelas, maka langkah selanjutnya adalah masuk pada tahap pengalokasian Dana Desa. Dalam tahap pengalokasian tidak bisa dilakukan sembarangan harus dengan persetujuan pihak yang berkentingan dan menerapkan asas-asas Pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

C. Arti Penting Sebuah Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Dalam suatu organisasi, perusahaan swasta maupun instansi pemerintah pastilah mempunyai tujuan yang hendak dicapai. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, perusahaan maupun instansi akan mempersiapkan segala sesuatu yang dibutuhkan. Sebagai contoh, dalam suatu perusahaan, pastilah memerlukan komponen-komponen yang saling mempengaruhi satu sama lain. Antara lain manusia, bahan material/fisik, modal dan teknologi. Komponen-komponen tersebut saling mendukung dalam usaha pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Pengawasan dalam suatu kelompok atau organisasi memiliki peran yang sangat penting.

Dalam pelaksanaannya seringkali dijumpai permasalahan yang akan menghambat pencapaian tujuan. Masalah yang muncul antara lain berkaitan dengan waktu yaitu tidak terselesaikannya suatu tugas dengan baik, tidak ditepatinya waktu penyelesaian (*deadline*). Sedangkan masalah yang menyangkut keuangan antara lain munculnya anggaran yang berlebihan, keluarnya uang tidak sesuai dengan bukti pengeluaran yang ada. Maka untuk menjamin suatu pekerjaan tetap sesuai dengan rencana dan tidak melenceng atau menyimpang dari tujuannya diperlukan suatu kegiatan. Kegiatan tersebut disebut pengawasan.

Pengawasan adalah tindakan atau proses kegiatan untuk mengetahui hasil pelaksanaan, kesalahan, kegagalan untuk demikian dilakukan perbaikan dan

mencegah terulangnya kembali kesalahan- kesalahan itu, begitu pula menjaga agar pelaksanaan tidak berbeda dengan rencana yang ditetapkan.⁴⁰ Dengan adanya pengawasan maka akan mencegah atau mengurangi berbagai penyimpangan dan kesalahan dalam melaksanakan tugas dalam mencapai sebuah tujuan.

Melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dalam suatu organisasi dijalankan dan sejauhmana penyimpangan pelaksanaan di lapangan.⁴¹

Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan serta menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen Pemerintahan publik yang bercirikan “*good governance*” (tata kelola pemerintahan yang baik), perlu adanya fungsi manajemen yang diarahkan untuk memastikan apakah rencana yang diimplementasikan berjalan sebagaimana mestinya dan mencapai tujuan yang ditetapkan atau tidak.⁴² Pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi Pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini,

⁴⁰ Djati Julitriarsa dan John Suprihantoro, “*Manajemen Umum*” ,BPFE, Jakarta:1998, hlm.101

⁴¹Nurmayani. *Hukum Administrasi Daerah*. Lampung: Universitas Lampung, 2009. hlm. 82.

⁴²Ernie Tisnawati Sule dan Kurniawan Saefullah, *Pengantar Manajemen*, Ctk. Ketiga, Edisi Pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 316.

pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan “*good governance*” itu sendiri.

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja Pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*). Di samping mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*).

Miriam Budiarjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi kuasa mandat untuk memerintah kepada yang memberi mereka mandat. Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi. Sedangkan Lembaga Administrasi Negara menyimpulkan akuntabilitas sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumberdaya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik⁴³

⁴³ Miriam Budiarjo, “*Dasar-Dasar Ilmu Politik*”, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta:1998, hlm.78

Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diartikan sebagai kewajiban Pemerintah Daerah untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pelaksanaan pemerintahan di daerah dalam rangka otonomi daerah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang terukur baik dari segi kualitasnya maupun kuantitasnya. Pemerintah daerah sebagai pelaku pemerintahan harus bertanggungjawab terhadap apa yang telah dilakukannya terhadap masyarakat dalam rangka menjalankan tugas, wewenang, dan kewajiban Pemerintah Daerah.⁴⁴

Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah:⁴⁵

- a. Mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan;
- b. Menyarankan agar ditekan adanya pemborosan;
- c. Mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

Pada dasarnya pengawasan merupakan sesuatu yang sangat penting dalam kehidupan organisasi untuk menjaga agar kegiatan-kegiatan yang dijalankan tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan. Kegiatan organisasi sekecil apapun itu, akan kurang berjalan sesuai dengan yang diharapkan apabila tanpa adanya sebuah pengawasan. Dengan pengawasan akan diketahui keunggulan dan kelemahan dalam pelaksanaan manajemen. Istilah pengawasan dalam organisasi

⁴⁴ Hari Sabarno, *Op. Cit.*, hlm.129

⁴⁵ Sarinah dan Mardalena. *Pengantar Manajemen*, Ctk. Pertama, CV. Budi Utama, Yogyakarta, 2017, hlm. 146.

bersifat umum, sehingga terdapat beberapa pengertian yang bervariasi seperti mengadakan pemeriksaan secara terinci, mengatur kelancaran, membandingkan dengan standar, mencoba mengarahkan atau menugaskan serta pembatasannya. Namun pada dasarnya pengawasan merupakan fungsi manajemen dimana setiap manajer harus melaksanakannya agar dapat memastikan bahwa apa yang dikerjakan sesuai dengan yang dikehendaki.

Menurut Mockler, dalam Stoner, Freeman, Gilbert mengemukakan bahwa fungsi pengawasan dalam manajemen adalah upaya sistematis dalam menetapkan standar kinerja dan berbagai tujuan yang direncanakan, mendesain sistem informasi umpan balik, membandingkan antara kinerja yang dicapai dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan apakah terdapat penyimpangan tersebut, dan mengambil tindakan yang diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh sumber daya perusahaan dipergunakan secara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan perusahaan.⁴⁶

Pengertian pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa: “Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

⁴⁶Ernie Tisnawati Sule dan Kurniawan Saefullah, *Op. Cit.*, hlm. 318.

Menurut Abdul Halim dan Theresia Damayanti menyatakan Pengawasan dilihat dari metodenya terbagi menjadi 2 (dua) yaitu:⁴⁷

- a. Pengawasan melekat yang dilaksanakan oleh pimpinan atau atasan langsung suatu instansi/unit kerja dalam lingkungan Pemerintah Daerah terhadap bawahannya.
- b. Pengawasan fungsional yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional APBD yang meliputi BPKP, Itwilprop, Itwilkab/kota.

Definisi lain diungkapkan dari Pengawasan adalah memantau atau memonitor pelaksanaan rencana apakah telah dikerjakan dengan benar atau tidak, atau suatu proses yang menjamin bahwa tindakan telah sesuai dengan rencana. Pengawasan tidak akan dapat dilakukan jika tidak ada rencana dan rencana akan menjadi kenyataan jika ditindak lanjuti oleh pengawasan.⁴⁸

Sementara itu menurut Fathoni, bahwa pengawasan merupakan suatu proses untuk menetapkan aparat atau unit bertindak atas nama pimpinan organisasi dan bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh pimpinan organisasi untuk menilai kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan.⁴⁹

Berdasarkan pendapat ahli di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan merupakan hal yang penting dalam menjalankan suatu perencanaan.

⁴⁷Abdul Halim dan Theresia Damayanti, *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Edisi Kedua. Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2007, hlm. 44.

⁴⁸Kusnadi, *Op. Cit.*, hlm. 265.

⁴⁹Abdurrahmat Fathoni, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Ctk. Pertama, Rineka. Cipta, Bandung, 2006, hlm. 30.

Dengan adanya pengawasan yang baik maka perencanaan yang diharapkan dapat terpenuhi dan berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Tanpa adanya pengawasan dari pihak pimpinan/atasan maka perencanaan yang telah ditetapkan akan sulit diterapkan sesuai tujuan oleh bawahan dengan baik, Sehingga tujuan yang diharapkan akan sulit terwujud.

2. Tujuan Pengawasan

Secara umum tujuan pengawasan adalah untuk menjamin agar apa yang direncanakan Pemerintah berjalan sesuai dengan rencana dan tidak dimanfaatkan oleh oknum-oknum korup untuk mempraktikkan hal-hal yang melawan hukum sehingga nantinya akan merugikan masyarakat dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku guna menciptakan aparatur Pemerintahan yang bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Sedangkan secara khusus menurut Abdul Halim tujuan pengawasan yaitu :⁵⁰

- a. Menilai ketaatan terhadap peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- b. Menilai apakah kegiatan dengan pedoman akuntansi yang berlaku;
- c. Menilai apakah kegiatan dilaksanakan secara ekonomis, efisien, dan efektif
- d. Mendeteksi adanya kecurangan.

⁵⁰Abdul Halim, dkk., *Sistem Pengendalian Manajemen.*, Unit. Penerbit dan Percetakan Akademi Manajemen Perusahaan YKPN, Yogyakarta, 2000. Hlm. 306.

Dari definisi di atas dapat diambil kesimpulan bahwa tujuan pengawasan di instansi Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:⁵¹

- a) Agar terlaksananya penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif.
- b) Tidak terjadi penyimpangan atau hambatan-hambatan pelaksanaan keuangan daerah.
- c) Terlaksananya tugas umum Pemerintah dan pembangunan secara tertib di instansi Pemerintah Daerah.
- d) Dapat terlaksana sesuai perencanaan.

Terwujudnya tujuan yang dikehendaki oleh organisasi sebenarnya tidak lain merupakan tujuan dari pengawasan itu sendiri. Sebab setiap kegiatan pada dasarnya selalu mempunyai tujuan tertentu dan perencanaan . Oleh karena itu pengawasan mutlak diperlukan dalam usaha pencapaian suatu tujuan sehingga sesuai dengan rencana tidak terjadi penyimpangan. Adapun maksud dari pengawasan adalah untuk:⁵²

- a. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak;
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru;
- c. Mengetahui apakah penggunaan *budget* yang telah ditetapkan dalam rencana sesuai dengan sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan;
- d. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam *planning* atau tidak.
- e. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam *planning*, yaitu standard dari pekerjaan yang mau dicapai.

⁵¹*Ibid.*

⁵²*Ibid.*, hlm. 308.

Dengan pengawasan yang dimaksudkan dalam lima poin diatas menunjukkan bahwa pengawasan merupakan sesuatu hal yang peting dilakukan guna memberikan ukuran kinerja terhadap apa yang sudah direncanakan, sementara pengawasan yang dimaksudkan diatas maksudnya yaitu:⁵³

- a) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan
- b) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan
- c) Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta. mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
- d) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Dari kedua pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa maksud pengawasan adalah untuk mengetahui pelaksanaan kerja, hasil kerja, dan segala sesuatunya apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, serta mengukur tingkat kesalahan yang terjadi sehingga mampu diperbaiki ke arah yang lebih baik. Pengawasan mempunyai tujuan agar pekerjaan yang dilaksanakan tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan.

Perlu adanya langkah-langkah yang dilakukan dalam fungsi pengawasan, langkah tersebut sebagai berikut:⁵⁴

⁵³*Ibid.*

⁵⁴Ernie Tisnawati Sule dan Kurniawan Saefullah, *Op. Cit.*, hlm. 321.

- a. Penetapan standar dan metode penilaian kerja;
- b. Penilaian kerja;
- c. Penilaian apakah kerja memenuhi standar ataukah tidak
- d. Pengambilan tindakan koreksi

Karena tujuan utama sendiri dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat benar-benar merealisasi tujuan utama tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan, dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana berdasarkan penemuan-penemuan tersebut sehingga dapat di ambil tindakan untuk memperbaikinya baik pada waktu itu ataupun waktu-waktu yang akan datang.

Dari ungkapan di atas dapat diketahui bahwa pengawasan menitikberatkan pada upaya untuk menyesuaikan rencana yang telah dibuat dengan kegiatan yang dilaksanakan. Hal lain yang menjadi tujuan pengawasan ini adalah membandingkan kondisi yang terjadi atau kenyataan dengan apa yang seharusnya atau bisa disebut juga antara *das sein* dan *das sollen* harus beriringan. Dari kegiatan tersebut dapat di ketahui kelemahan atau penyimpangan apa yang terjadi sehingga dapat diketahui langkah apa yang harus dilakukan selanjutnya agar kelemahan itu dapat diatasi dan penyimpangan tersebut tidak terjadi lagi.

Pengawasan dilakukan dengan mengarah kepada tujuan yang hendak dicapai, menurut konsep sistem adalah membantu mempertahankan hasil *output*

yang sesuai syarat-syarat sistem. Maka pengawasan merupakan pengatur jalannya kinerja komponen-komponen dalam sistem tersebut sesuai dengan fungsinya masing-masing dengan untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai.

Proses manajemen yang dijalankan organisasi membutuhkan peran optimal dari sumber daya yang di miliki organisasi untuk memberikan kontribusi terhadap pelaksanaan kerja. Pengawasan memiliki sasaran-sasaran yang dituju untuk mengatur pelaksanaan kerja tersebut oleh organisasi. Hal ini sejalan dengan pendapat Siagian yang menguraikan sasaran-sasaran dari pelaksanaan pengawasan berikut ini:⁵⁵

- a) Bahwa melalui pengawasan tugas-tugas yang telah ditentukan sungguh-sungguh sesuai dengan pola yang telah digariskan dalam rencana.
- b) Bahwa struktur serta hierarki organisasi sesuai dengan pola yang telah ditentukan rencana.
- c) Bahwa seorang sungguh-sungguh ditetapkan sesuai dengan bakat, keahlian dan pendidikan serta pengalamannya dan bahwa usaha pengembangan keterampilan bahwa dilaksanakan secara terencana, kontinu dan sistematis.
- d) Bahwa penggunaan alat-alat diusahakan agar sehemat mungkin.
- e) Bahwa sistem dan prosedur kerja tidak menyimpang dari garis-garis kebijaksanaan yang telah tercermin dalam pelaksanaan.
- f) Bahwa pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab di dasarkan kepada pertimbangan yang objek dan rasional, dan tidak atas dasar *personal likes and dislike*.

Uraian di atas memberikan ukuran dan sasaran secara teknis sehingga nantinya diharapkan akan memberikan pandangan terhadap proses pengawasan itu sendiri dan apabila dilakukan dengan cara-cara tersebut setidaknya akan meminimalisir penyimpangan yang akan terjadi, apabila terdapat penyimpangan

⁵⁵Sondang P. Siagian, Manajemen Sumber Daya Manusia, Ctk. Kedua, Bumi Aksara, Jakarta, 2014, hlm. 44.

maka dapat diketahui dan dapat dicarikan solusi agar tujuan tetap tercapai sesuai yang diharapkan.

3. Pihak-Pihak yang Terlibat Pengawasan

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Desa dijelaskan bahwa pengawasan pengelolaan keuangan desa beberapa pihak bersama-sama bersinergi dalam rangka melakukan pengawasan pengelolaan keuangan desa, diantaranya yakni:

a. Masyarakat

Masyarakat mempunyai peran terbesar dalam pengawasan pengelolaan keuangan desa yakni Pemantauan Pelaksanaan pembangunan desa dan penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Karena dalam hal pengawasan masyarakat memiliki peran sentral sebagai pengawas agar dalam penggunaannya dalam hal ini pemerintah desa tepat sasaran.

b. BPD

BPD sebagai wakil masyarakat tingkat desa berperan dalam konteks pengawasan kinerja Kepala Desa sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 55. Dalam hal ini Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki peran dalam pengawasan dalam pengelolaan keuangan desa, harus memiliki peran aktif dalam mengawasi agar tidak terjadi penyimpangan yang berkelanjutan sehingga tujuan dan perencanaan dapat tercapai.

c. Camat

Camat mendapat limpahan wewenang dari Bupati untuk melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan desa. Selain itu camat dapat berperan dalam memfasilitasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa. Camat selaku pihak terkait mendapat limpahan wewenang dari Bupati sebagai Pemerintah hanya memberikan pengawasan dalam hal memberikan pembinaan kepada desa-desa agar dapat membuat perencanaan yang baik maupun pelaksanaan sehingga pelaporan hasil kerja dapat disampaikan tepat waktu dan tepat sasaran.

d. Inspektorat Kabupaten

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan secara tegas bahwa Pemerintah Kabupaten yang dalam hal ini Inspektorat Kabupaten berperan mengawasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa. Selain itu inspektorat berperan juga dengan melakukan pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Wewenang ini diperkuat dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa pasal 44 Ayat (2). Inspektorat beriringan dengan pihak-pihak yang bersangkutan untuk memberikan pengawasan dengan memberikan pembinaan karena apabila sudah ditemukan tindak pidana akan diserahkan kepada pihak yang bersangkutan.

C. Problematika Pengawasan Pembangunan Desa

Dana Desa merupakan program Pemerintah Pusat yang memiliki tujuan yang sangat baik bagi pembangunan desa, program Pemerintah ini bertujuan agar segala persoalan terkait dengan ketertinggalan kehidupan di desa dapat diatasi dengan cara melakukan pembangunan sarana prasarana guna membantu setiap aktifitas masyarakat desa sehari-hari. Namun dalam perkembangannya Dana Desa ini menghadapi masalah yang rumit baik dari teknis penganya maupun teknis penyalurannya.⁵⁶

Setidaknya dalam persoalan Dana Desa ini melibatkan tiga kementerian yaitu Kementerian Keuangan (Kemenku), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), Kementerian Desa (Kemendes). Ketiga kementerian tersebut memiliki kewenangan masing-masing terkait desa baik dari sisi pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan, pembangunan infrastruktur, serta pengalokasian Dana Desa tersebut dengan mengeluarkan kebijakan masing-masing. Namun begitu sulitnya koordinasi untuk mencapai titik temu di antara mereka, proses pengalokasian dan penyaluran Dana Desa harus dituangkan dalam surat keputusan bersama, namun hal itu semata mata harus tetap berjalan demi adanya pembanguna di desa.⁵⁷

Pembangunan merupakan istilah yang banyak digunakan dalam setiap program-program Pemerintah dan kehidupan sehari-hari, terutama bila hal itu berkaitan dengan usaha memajukan kehidupan masyarakat desa. Masyarakat desa

⁵⁶Indra Pahlevi, "Dana Desa Dan Permasalahanya", *Jurnal Hukum*, Edisi No. 17, Vol. 7, Pemerintahan Dalam Negeri, 2016, hlm. 17.

⁵⁷*Ibid.*, hlm 18.

merupakan bagian dari warga Negara yang tidak terlepas dari proses atau usaha dalam memajukan lingkungan maupun kehidupannya baik melalui usaha perorangan maupun melalui program-program yang dilaksanakan oleh Pemerintah dalam upaya memajukan dan mensejahterakan masyarakat sesuai dengan amanat Undang-Undang Desa dan Tujuan Pembangunan Nasional yaitu menciptakan masyarakat desa yang sejahtera dan masyarakat yang mandiri.

Pembangunan yang sudah menjangkau desa-desa saat ini menyebabkan desa mengalami perubahan demi kemajuan sebuah desa. Beberapa aspek perubahan ini bahkan belum pernah terjadi sebelumnya sehingga telah mengubah wajah desa, dengan kemajuan teknologi berbagai karakteristik yang ada dan melekat menjadi ciri khas pada desa-desa tradisional kini jarang ditemukan lagi melainkan diganti dengan berbagai perkembangan teknologi yang terasa asing dan merupakan hal baru bagi masyarakat desa.

Menghadapi masalah tersebut demi terwujudnya desa yang maju dan sejahtera maka dengan adanya program Dana Desa (DD) bagi desa di Indonesia diharapkan masyarakat desa dapat menggunakan demi terselenggaranya tujuan Negara yaitu terjadinya perputaran ekonomi di desa. Sehingga terwujud desa yang maju, sejahtera dan mandiri, sebab sejatinya sebuah Negara dapat dikatakan maju dan modern apabila memiliki desa yang berkembang dan maju karena desa merupakan salah satu garda terdepan dalam meningkatkan kualitas kehidupan di dalam sebuah Negara.

Melihat tujuan dari Negara demi terwujudnya masyarakat desa yang sejahtera, mandiri dan maju melalui program Dana Desa, bahwa dalam kenyataan yang terjadi di desa saat ini banyak masalah yang menghambat terlaksananya Dana Desa. Kenapa masalah tersebut dapat terjadi, berkaca pada data Indonesia Corruption Watch (ICW) sudah terjadi 181 kasus korupsi Dana Desa dengan 184 tersangka yang merugikan Negara sebesar Rp. 40,6 Milliar.⁵⁸ sehingga dapat dikatakan memang ada masalah dengan pengalokasian Dana Desa tersebut. Dengan jumlah korupsi yang besar memang perlu pengawasan secara rutin dan mendasar karena semua tujuan akan tercapai sesuai dengan perencanaan apabila dari pengawasannya baik.

Bahkan dengan jumlah dan luas Kabupaten Wonosobo pihak Pemerintah Pusat seharusnya memantau secara berkala terhadap kinerja pengawasan Dana Desa yang dilakukan oleh Kabupaten ataupun Kecamatan, dengan daerah yang cukup luas memang diperlukan pengawasan yang saling bersinergi baik dari Pemerintah, LSM, masyarakat dan pihak-pihak lainnya yang terkait sehingga akan menciptakan sebuah sistem pengawasan yang berkualitas dan terstruktur.

Akan tetapi wilayah Kabupaten Wonosobo yang luasnya mencapai 984,7 km² dengan pengelolaan dan pengawasan Dana Desa yang baik belum cukup untuk dapat tercapainya tujuan dari Dana Desa itu sendiri karena memang perlu di dukung dengan Sumber daya manusia yang berkualitas, dan memang memiliki

⁵⁸<https://nasional.kompas.com/read/2018/11/21/19000481/icw-ada-181-kasus-korupsi-dana-desa-rugikan-negara-rp-406-miliar> diakses terakhir pada tanggal 12 Desember 2018 pukul 11.15 WIB.

kemauan yang besar untuk dapat berkembang. Selama ini realita yang terjadi khususnya di Kabupaten Wonosobo yaitu banyak memang masyarakat sulit untuk dapat didorong untuk berkembang, mereka hanya menerima apa yang diperintahkan dan menguntungkan secara pribadi saja akan sulit apabila ada program yang diberikan tetapi tidak memberikan keuntungan pribadi secara langsung bagi dirinya, oleh sebab itu perlu adanya pihak terkait baik dari Pemerintah Kabupaten, Kecamatan maupun dari pihak Desa itu sendiri untuk memberikan motivasi bagi masyarakat desa agar mau maju dan berkembang.

Selain luas wilayah dan faktor sumber daya manusia ada beberapa faktor lain yang memang menyulitkan dalam pelaksanaan program Dana Desa yang baik dan bersih dari penyalahgunaan dana tersebut di kalangan masyarakat desa, ada beberapa desa yang memang dalam pengawasan yang diberikan oleh Kecamatan selaku Pembina tidak mendasar dan detail, ini dapat terjadi memang karena faktor banyaknya desa dalam satu Kecamatan yang harus dilakukan pengawasan.

Berdasarkan pemantauan dilapanganpun terlihat memang ada masalah yang membuat penyaluran Dana Desa ini begitu rumit, ini dapat terjadi sebab memang pedoman yang digunakan baik itu oleh Pemerintah dan masyarakat cenderung tidak sederhana dan rumit untuk dapat diimplementasikan oleh daerah. Hal yang semacam ini yang menimbulkan rasa takut dari masyarakat desa untuk mencairkannya, bisa dilihat banyak perangkat desa yang pendidikanya hanya lulus Sekolah Dasar padahal semua yang berkaitan dengan Administratif Dana Desa

sudah berbasis komputer dan tersistem, masalah-masalah semacam inilah yang perlu menjadi perhatian Pemerintah Daerah untuk dapat mengatasinya.

D. Pengawasan Dalam Perspektif Islam

Dalam suatu kelompok yang biasanya disebut dengan sebuah Negara yang terbentuk atas dasar persamaan nasib atau kebutuhan, pasti memiliki sebuah tujuan dan harapan, salah satunya saat ini banyak Negara yang menganggap bahwa merekalah Negara yang sejahtera dan makmur. Walaupun Negara kesejahteraan itu sendiri belumlah didefinisikan dengan pasti, sehingga program-program kesejahteraan hampir senantiasa berbeda dari satu Negara ke Negara lainnya. Meski demikian, yang umum dipahami orang mengenai istilah ini adalah sebuah Negara yang Pemerintahannya bertanggungjawab terhadap pemenuhan standar kehidupan minimal bagi setiap warganya.⁵⁹

Dalam konsep Islam tentang Negara kesejahteraan sifatnya komprehensif sebab dalam Islam bertujuan mencapai kesejahteraan secara total. Pembobotan yang sama atas zakat dan shalat dalam Al Qur'an merupakan hal yang amat penting untuk dapat memahami secara utuh hakikat yang sebenarnya dari Negara kesejahteraan dalam Islam. Hal ini seiring dengan dengan tujuan dasar Islam yaitu mensejahterakan pemeluknya di dunia dan di akhirat.⁶⁰ Efek sosial dan ekonominya sehat dan pola sosial yang dimunculkan juga bebas dari tirani kapitalisme. Harmoni sosial yang meliputi segalanya ini yang menyebabkan H.G. Wells

⁵⁹M.A. Mannan, *Islamic Economics-Theory dan Practise*, Ctk. Pertama, Arnold Overseas, London 1970, hlm 336.

⁶⁰Abdul Ghofur, *Pengantar Ekonomi Syariah*, dalam Badrul Munir (editor), Ctk. Pertama, Rajawali Press, Depok, 2017, hlm 95.

menulis: Islam telah menciptakan sebuah masyarakat yang lebih terbebas dari kebengisan yang merata dan tekanan sosial dibandingkan dengan masyarakat manapun yang ada di dunia.⁶¹

Untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, maka Negara kesejahteraan Islam memikul tugas-tugas berikut ini :

Pertama, kewajiban Negara Islam terhadap kaum fakir dan miskin serta bagian mereka di dalam penerimaan Negara di tegaskan oleh ayat (Qs. al-Anfal(8): 41),

(Qs. At-Taubah (9): 60), (Qs. Al-Hasyr(59): 7). *Kedua*, Al qur'an menyebut kebutuhan dasar manusia dengan kalimat sebagai berikut : “*sesungguhnya kamu tidak akan kelaparan di dalamnya dan tidak akan telanjang. Dan sesungguhnya kamu tidak akan merasa dahaga dan tidak pula akan ditimpa panas matahari di dalamnya*”(Qs. Thaha(20): 118-110). *Ketiga*, filsafat ekonomi sebuah Negara Islam didasarkan pada konsep keadilan sosial. Allah telah menempatkan segala

kebutuhan dan rezeki di bumi ini untuk memenuhi kebutuhan mereka. *Keempat*, dalam rangka mencapai keadilan sosial-ekonomi yang diidamkannya, Islam menekankan hak-hak sosial atas harta individu, seperti hak kerabat yang miskin untuk mendapatkan bantuan finansial, hak tetangga miskin untuk mendapatkan pertolongan, hak budak untuk mendapatkan pertolongan dan kaum muslimin pada umumnya yang memerlukan bantuan finansial. *Kelima* Negara kesejahteraan

⁶¹Muhammad Sharif Chaudhry, *Sistem Ekonomi Prinsip Dasar Islam*, dalam Suherman Rosyidi (editor), Ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 303.

Islam juga berkewajiban melindungi yang lemah terhadap yang kuat. Abu Bakar, Khalifah pertama Negara Islam dilaporkan pernah berkata “Yang lemah di antara kalian akan menjadi kuat dihadapanku, yakin akan aku pulihkan hak-haknya, insya Allah; dan yang kuat akan menjadi lemah dihadapanku, yakin akan aku ambil yang bukan haknya dari padanya.”⁶²

Apabila sebuah Negara dapat menjalankan fungsi-fungsi dari Negara kesejahteraan menurut Islam maka tidak menutup kemungkinan akan menghasilkan masyarakat yang tidak menderita dan kesulitan dalam menjalani kehidupan di dunia, dan banyak Negara akan menjadi sejahtera sehingga akan menjaga sebuah perdamaian dunia. Sebab orang-orang yang beriman kepada Nabi Muhammad saw. terpelihara darah dan hartanya dalam sebuah sistem Pemerintah Islam maka akan menciptakan sebuah keindahan yaitu perdamaian.⁶³ Sebuah Negara akan menjadi sejahtera perlu ada pelaksana yang baik dari Pemerintahannya, apabila pelakasananya yang memegang teguh akan prinsip-prinsip Pemerintahan keislaman pastinya akan menciptakan masyarakat yang makmur dan sejahtera.

Sebuah Negara akan menjadi sejahtera tentunya harus di dukung dengan Pemerintahan yang baik dalam menjalankan tugasnya, Kaidah fiqhiyah menegaskan bahwa Tasharruf al-imâm ‘ala al-ra’iyyah manûth bi al-mashlahah (kebijakan Pemerintah terhadap rakyatnya harus berorientasi kepada

⁶²*Ibid.*, hlm 306-314.

⁶³Hasbi Ash-Shiddieqy, *Hukum Antar Golongan Dalam Fiqih Islam*, Ctk. Pertama, Bulan Bintang, Jakarta, 1971, hlm 17.

kemaslahatan). Dalam memikul tugas kepemimpinan publik, penyelenggara Negara khususnya Pemerintah harus memenuhi syarat, antara lain:⁶⁴

1. Memiliki kemampuan nalar (kecerdasan) untuk menetapkan kebijakan yang menyangkut rakyat dan kemaslahatan mereka (siyâsah al-ra'iyah wa tadbîr mashâlihihim).
2. Memiliki pengetahuan, ketahanan fisik dan mental dengan landasan iman dan taqwa yang membuatnya mampu untuk menyelesaikan berbagai krisis dan menetapkan hukum serta kebijakan secara benar (al-ijtihâd fî al-nawâzil wa al-ahkâm).
3. Setiap kebijakan yang diambil oleh pemegang kekuasaan Negara, baik Eksekutif maupun Legislatif dan Yudikatif harus didasarkan pada tujuan untuk mewujudkan kemaslahatan rakyat yang bersifat umum serta menghilangkan kemafsadatan dari mereka (iqâmah al-mashâlih wa izâlah al-mafâsid). Dalam implementasinya, mencegah terjadinya kemafsadatan harus didahulukan dari pada upaya mewujudkan kemaslahatan (dar'u al-mafâsid muqaddam 'ala jalbi al-mashâlih).
4. Apabila terjadi benturan kepentingan kemaslahatan antara berbagai pihak, maka kepentingan kemaslahatan umum harus didahulukan dari pada kemaslahatan golongan dan perorangan. Demikian juga, ketika terjadi benturan kepentingan kemafsadatan (kerusakan) antara berbagai pihak, maka kemafsadatan yang dialami oleh sekelompok orang bisa diabaikan demi mencegah terjadinya kemafsadatan yang bersifat umum.
5. Pelaksanaan kebijakan penyelenggara Negara (tasharruf al-imâm) harus mengedepankan prinsip prioritas (awlawayyah) sebagai berikut:
 - a. Taqdîm al-ahwaj, yaitu mendahulukan atau memprioritaskan rakyat yang lebih membutuhkan dibandingkan dengan pihak yang kurang membutuhkan;
 - b. Al-'adlu fî i'thâi huqûq mutasâwî al-hâjât, yaitu membagi secara adil di antara mereka yang memiliki kebutuhan yang sama;
 - c. Mengedepankan sikap amanah dalam mengelola harta kekayaan Negara dengan menjauhkan diri dari berbagai praktek pengkhianatan dan korupsi (ghulul).

⁶⁴Fatwa MUI, "Prinsip-prinsip Pemerintahan yang baik menurut islam" terdapat dalam <http://www.fikihkontemporer.com>, Diakses pada tanggal 14 Desember 2018 pukul 14.40 WIB.

- d. Kemaslahatan yang menjadi dasar kebijakan dan tindakan penyelenggara Negara harus memenuhi kriteria (dlawâbith) sebagai berikut:
1. Kemaslahatan yang dimaksud adalah tercapainya tujuan hukum (maqâshid al-syarî'ah) yang diwujudkan dalam bentuk terlindunginya lima hak dasar kemanusiaan (al-dharûriyyât al-khams), yaitu agama, jiwa, akal, kehormatan/keturunan, dan harta.
 2. Kemaslahatan yang dibenarkan oleh syari'ah adalah maslahat yang tidak bertentangan dengan nash.
 3. Kemaslahatan yang dapat dijadikan landasan hukum adalah kemaslahatan yang hakiki (benar-benar mendatangkan manfaat dan menolak mudarat).
 4. Kemaslahatan yang dijadikan landasan hukum harus bersifat pasti (qâthi'ah), terbukti dalam kenyataan (muhaqqaqah), umum, berkelanjutan dan jangka panjang, bukan bersifat spekulatif (mawhûmah), individual, dan sesaat.
 5. Kemaslahatan yang bersifat umum harus diprioritaskan untuk direalisasikan, meskipun harus mengenyampingkan kemaslahatan yang bersifat individual ataupun kelompok (al-mashlahah al-‘âmmah muqaddamah ‘alâ al-mashlahah al-khâshshah).

Dalam merealisasikan kemaslahatan, penyelenggara Negara dapat menetapkan kebijakan yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi perorangan atau sekelompok orang, hanya apabila hal itu benar-benar demi kemaslahatan umum atau untuk mencegah kerugian yang lebih besar. Penyelenggara Negara sebagai pengemban amanah dari masyarakat untuk mengelola urusan publik harus mendahulukan kepentingan yang bersifat umum dan menjaga kemaslahatan masyarakat banyak, di atas kepentingan perorangan dan golongan.

Penyelenggara Negara yang tidak mematuhi prinsip-prinsip kemaslahatan sebagaimana disebutkan di atas, berarti telah mengkhianati amanah, dan harus

mempertanggungjawabkan secara etik, moral, dan hukum. Dengan demikian, penyelenggara Negara semacam itu tidak termasuk dalam kategori Pemerintahan yang baik (*good governance/siyâsah al-hukûmah al-fâdhilah*).

Bentuk cinta tanah air, terkadang menjadi tambah semangat berkorban, seperti waktu Negerinya terancam bahaya, maka berkorbanlah kecintaan mereka kepada tumpah darahnya sehingga mereka berkhidmat kepadanya, dan mengorbankan jiwa dan harta bendanya untuk mempertahankan kejayaan dan kemerdekaan.⁶⁵ Tentunya bentuk kecintaan bisa kita salurkan melalui kepedulian kita terhadap Pemerintah dan wakil-wakil sebuah Negara. Karena apabila Pemerintahan di dalam sebuah Negara menjalankan prinsip-prinsip Pemerintahan yang baik menurut Islam maka setidaknya akan menciptakan kedamaian dan sinergisitas antara Pemerintah dan Masyarakat. Tentunya tidak bisa dipungkiri dalam sebuah Negara tidak bisa hanya mengharapakan wakil atau pemimpin kita menjalankannya dengan baik melainkan perlu sebuah sistem pengawasan demi terselenggaranya amanat yang sudah dibebankan kepada wakil-wakilnya.

Karena sesungguhnya menurut Islam umat memiliki hak kontrol (pengawasan) terhadap kepala Negara dan segenap pembantunya, dalam semua tindakan dan perbuatan mereka berkenaan dengan urusan-urusan kenegaraan. Hak kontrol umat ini adalah berdasarkan kepada sifat asli hubungan antara ummat

⁶⁵Farid Ma'aruf, *Etika Ilmu Akhlak*, Ctk. Pertama, Bulan Bintang, Jakarta, 1975, hlm. 200.

dengan kepala Negara. Karena hubungan ummat dengannya adalah hubungan perwakilan, umatlah yang memilih.⁶⁶

Berdasarkan sudut pandang Islam, pengawasan di buat untuk mengklarifikasi dan mengoreksi yang belum tersusun, memperbaiki kesalahan dan ditempatkan di tempat yang benar. Dalam syariah pengawasan itu di bagi 3 yaitu; pengawasan diri *self kontrol* dalam bentuk taqwa, (takut kepada Allah Swt) dan dari internal dalam bentuk sistem yang di terapkan secara terpadu. Bentuk pengawasan yang baik tentu tak lepas dari landasan koreksi yang tepat dalam Islam, landasan itu terdapat 3 yaitu :⁶⁷

1. Taw saubil haqqi (saling menasehati dalam kebenaran)
2. Tawa saubis shabri (saling menasehati dalam kesabaran)
3. Tawa saubil marhamah (saling menasehati dalam kasih sayang)

Pengawasan yang baik idealnya harus sudah dibangun dari perencanaan program, dalam sebuah konsep pengawasan juga harus diikuti dengan *reward* dan *punishment*. Walaupun kemudian ditemukan kendala di lapangan baik itu penerapan pengawasan secara syariah diperlukan karakter yang baik dan sifat kejujuran yang harus ada dalam mindset setiap unsur organisasi yang idealnya dapat dimulai dari teladan ulama.

⁶⁶Abdul Karim Zaidan, *Hak-Hak Rakyat Dan Kewajiban Negara Dalam Islam*, Ctk. Petama, Lingkaran Studi Nusantara, Yogyakarta, 1983, hlm 42.

⁶⁷Didin, Hafidhuddin, Hendri, Tanjung, *Shariah Principles On Management*, Ctk. Pertama, Gemani Insani, Jakarata, 2006, hlm. 59.

Dalam hal ummat (rakyat) melakukan hak kontrolnya terhadap kinerja kepala Negara, semua pembantunya dan penguasa-penguasanya, sangat diperhatikan dengan sebaik-baiknya pada masa permulaan Islam. Seringkali dalam hal ini Kepala Negara atau Kepala Negara islam mengajak rakyat untuk mengawasi dan meluruskan mereka, jika mereka melakukan kesalahan-kesalahan. Seperti diceritakan dalam riwayat Abu Bakar Khalifah pertama dalam sejarah Islam ketika dilantik mengatakan di dalam khotbahnya :

“Jika saya berlaku baik, maka tolonglah aku. Dan jika aku menyeleweng maka luruskanlah aku”. 27)

Begitu juga dengan Khalifah Umar Bin Khattab, dalam khotbah ketika pelantikannya mengatakan :

“Barang siapa di antara kamu melihat penyelewengan pada diriku, hendaklah ia meluruskan. Lalu salah seorang yang hadir menjawab: Demi Allah kalau kami melihat pada diri anda. Niscaya kami akan luruskan dengan pedang-pedang kami ini. Lalu jawab Umar Bin Khattab: segala puji bagi Allah, Tuhan yang telah menjadikan di tengah ummat Muhammad seseorang yang mau meluruskan Umar dengan pedangnya”.⁶⁸

Di zaman Nabi Muhammad SAW juga sudah mecontohkan beliau selalu mengawasi kinerja pegawai dan mendengarkan informasi tentang aspek kinerja mereka dalam menjalankan Pemerintah. Rosulullah melengserkan Ala'bin Al-

⁶⁸Abdul Karim Zaidan, Op.cit., hlm. 43.

Hadharmi, Gubernur Bahrain, dari jabatannya berdasarkan laporan dari Abdul Qais tentang kebaikan dan kemulian, “Rosulullah senantiasa melakukan pengawasan dan audit terhadap kinerja pegawainya. Dalam kaitanya dengan keuangan Negara Rosulullah selalu mengaudit pendapatan dan pengeluaran keuangan Negara dari para petugas zakat.⁶⁹ Ketika kepemimpinan Rosulullah bisa kondusif karena ketika itu kepemimpinan Islam masih satu dan Rosulullah selalu turun langsung untuk memberikan contoh kepada ummatnya.

⁶⁹Ahmad Ibrohim Abu sinn, *Manajemen Syariah*, Ctk. Pertama, Raja Grafindo, Jakarta, 2006, hlm. 181.