

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG DESA, OTONOMI DESA, SUMBER PENERIMAAN DESA, PENGAWASAN PENGGUNAAN DANA DESA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Desa

##### 1. Pengertian Desa

Secara etimologi kata desa berasal dari bahasa sansekerta, *deca* yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau village yang diartikan sebagai “*a groups of houses or shops in a country area, smaller than and town* “. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewewenangan untuk mengurus rumah tangganya berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Desa menurut H.A.W. Widjaja<sup>14</sup>

“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”

R. Bintarto<sup>15</sup> mengatakan berdasarkan tinjauan geografi yang dikemukakannya, bahwa desa merupakan suatu hasil perwujudan geografis, sosial, politik, dan cultural yang terdapat disuatu daerah serta memiliki hubungan timbal balik dengan daerah lain. Menurut Kamus

---

<sup>14</sup> Widjaja HAW, *Pemerintahan Desa/Marga*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003. hlm.3.

<sup>15</sup> R. Bintaro, *Dalam Interaksi Desa – Kota dan Permasalahannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1989. hlm.12.

Besar Bahasa Indonesia, Desa adalah suatu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang Kepala Desa) atau desa merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan.

Sedangkan menurut Zakaria dalam Wahjudin Sumpeno dalam bukunya Candra Kusuma<sup>16</sup> menyatakan bahwa Desa adalah sekumpulan yang hidup bersama atau suatu wilayah, yang memiliki suatu serangkaian peraturan-peraturan yang ditetapkan sendiri, serta berada di wilayah pimpinan yang dipilih dan ditetapkan sendiri.

Pengertian Desa menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan definisi Desa dan Desa adat atau yang disebut dengan nama lain, sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, juga memberikan pengertian Desa sebagai 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

---

<sup>16</sup> Candra Kusuma Putra, Ratih Nur Pratiwi, suwondo, *Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa*. Jurnal Administrasi Publik, vol I, No. 6.

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

Dengan demikian sebagai suatu bagian dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diakui otonominya dan Kepala melalui pemerintah dapat diberikan penugasan pendelegasian dari pemerintahan ataupun pemerintahan daerah untuk melaksanakan urusan Pemerintah tertentu.

Sebagai unit organisasi yang berhadapan langsung dengan masyarakat dengan segala latar belakang kepentingan dan kebutuhannya mempunyai peranan yang sangat strategis, khususnya dalam pelaksanaan tugas di bidang pelayanan publik. desentralisasi kewenangan-kewenangan yang lebih besar disertai dengan pembiayaan dan bantuan sarana prasarana yang memadai mutlak diperlukan guna penguatan otonomi menuju kemandirian dan alokasi.

Menurut peraturan perundang-undangan di atas sangat jelas sekali bahwa desa merupakan *self community* yaitu komunitas yang mengatur dirinya sendiri. 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 adanya otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan Otonomi Daerah. Desa memiliki kewenangan sesuai dengan peraturan pemerintah yakni :

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

Desa juga memiliki hak dan kewajiban yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yakni, Desa berhak:

- a. Mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul, adat-istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat desa;
- b. Menetapkan dan mengelola kelembagaan desa;
- c. Mendapatkan sumber pendapatan;

Desa berkewajiban:

- a. Melindungi dan menjaga persatuan, keatuan serta kerukunan masyarakat desa dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat desa;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Mengembangkan pemberdayaan masyarakat desa; dan
- e. Memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat desa;

Tujuan pembentukan desa adalah untuk meningkatkan kemampuan penyelenggaraan Pemerintahan secara berdaya guna dan

berhasil guna dan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan pembangunan.

Dalam menciptakan pembangunan hingga ditingkat akar rumput, maka terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk pembentukan desa yakni pertama, faktor penduduk, minimal 2500 jiwa atau 500 kepala keluarga, kedua, faktor luas yang terjangkau dalam pelayanan dan pembinaan masyarakat, ketiga, faktor letak yang memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi antar dusun, keempat, faktor sarana prasarana, tersedianya sarana perhubungan, pemasaran, sosial, produksi, dan sarana pemerintahan desa, kelima, faktor sosial budaya, adanya kerukunan hidup beragama dan kehidupan bermasyarakat dalam hubungan adat istiadat, keenam, faktor kehidupan masyarakat, yaitu tempat untuk keperluan mata pencaharian masyarakat.

## **B. Otonomi Desa**

### **1. Pengertian Otonomi Desa**

Menurut Widjaja<sup>17</sup> menyatakan bahwa otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum

---

<sup>17</sup> Widjaja HAW, *Pemerintahan Desa/Marga*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, Hlm. 165.

perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.

Berkaitan dengan otonomi asli menurut Fakrulloh dkk sebagai berikut:<sup>18</sup> dalam makna otonomi asli terdapat dua aliran pemikiran yaitu:

- a. Aliran pemikiran pertama memakai kata otonomi asli sebagai adat atau dekat dengan sosial budaya,
- b. Aliran pemikiran yang memaknai sebagai otonomi asli yang diberikan, oleh karenanya digagasan pemikiran bahwa otonomi desa sebagai otonomi masyarakat sehingga lebih tepat disebut otonomi masyarakat desa.

Menurut pendapat Juliantara menjelaskan bahwa otonomi desa bukanlah sebuah kedaulatan melainkan pengakuan adanya hak untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri dengan dasar prakarsa dari masyarakat. Otonomi dengan sendirinya dapat menutup pintu intervensi institusi di atasnya, sebaliknya tidak dibenarkan proses intervensi yang serba paksa, mendadak, dan tidak melihat realitas komunitas.<sup>19</sup>

Otonomi desa merupakan hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut.

Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan kabupaten atau kota diserahkan

---

<sup>18</sup> Fakrulloh Zudan dkk, *Kebijakan Desentralisasi di Pemerintahan*, CV.Cipruy, Jakarta, 2004, Hlm. 7.

<sup>19</sup> Juliantara, Dadang. 2003, *Pembaharuan Desa Bertumpu Pada Angka Terbawah*. Yogyakarta.Lappera Pustaka Utama, Hlm.116.

pengaturannya kepada desa, namun dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia.<sup>20</sup>

Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah provinsi maupun daerah Kabupaten dan daerah Kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Pengakuan otonomi di desa, Ndraha Taliziduhu menjelaskan sebagai berikut:<sup>21</sup>

- a. Otonomi desa diklasifikasikan, diakui, dipenuhi, dipercaya, dan dilindungi oleh pemerintah, sehingga ketergantungan masyarakat desa kepada “kemurahan hati” pemerintah dapat semakin berkurang.
- b. Posisi dan peran pemerintahan Desa dipulihkan, dikembalikan seperti sediakala atau dikembangkan sehingga mampu mengantisipasi masa depan.

Undang-undang Desa mengatur tata kelola pemerintahan Desa, baik perangkat, masyarakat, maupun pengembangan ekonomi yang mungkin dikembangkan di desa serta penguatan sistem informasi desa. Pemerintah desa memiliki kewenangan tinggi dalam pengembangan desa. Selain itu, dibangunnya mekanisme *checks and balances* kewenangan di Desa dengan pengaktifan Badan Permusyawaratan Desa

---

<sup>20</sup> Widjaja HAW, *Opcit*, Hlm. 166.

<sup>21</sup> Ndraha Taliziduhu, *Peranan Administrasi Pemerintahan Desa Dalam Pembangunan Desa*, Yayasan Karya Dharma IIP, Jakarta, 1997, Hlm. 12.

(selanjutnya disingkat BPD) untuk mendorong akuntabilitas pelayanan yang lebih baik kepada warga Desa.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menuntut adanya pemberdayaan dari unit pemerintahan Desa untuk menggerakkan roda pembangunan. Otonomi desa ini harus diiringi kesadaran akan pemahaman spirit Otonomi bagi seluruh penggerak warga Desa dan kapasitas perangkat juga masyarakat dalam memahami tata kelola pemerintahan.

Dalam pelaksanaan hak, kewenangan, dan kebebasan dalam penyelenggaraan Otonomi Desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kasatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa Desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang, dan kebebasan otonomi Desa menuntut tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>22</sup>

Pengaturan eksistensi Desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mesti diakui memberi peluang bagi tumbuhnya otonomi desa. Sejumlah tekanan dalam beberapa pasal memberi diskresi yang memungkinkan Otonomi Desa tumbuh disertai beberapa syarat yang mesti diperhatikan oleh pemerintah desa, masyarakat Desa, Pemerintah Daerah dan pemerintah pusat. Syarat tersebut penting menjadi perhatian

---

<sup>22</sup> Widjaja HAW, *Loc.cit.*

utama jika tidak ingin melihat kondisi Desa bertambah malang nasibnya. Dari aspek kewenangan, terdapat tambahan kewenangan Desa selain kewenangan yang didasarkan pada hak asal usul sebagaimana diakui dan dihormati Negara.

Tampak bahwa Asas subsidiaritas yang melandasi Undang-Undang Desa memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Kewenangan lokal berskala Desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa, atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakasa masyarakat Desa, antara lain tambatan perahu, pasar Desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan Desa, rembung Desa dan jalan Desa.

Konsekuensi dari penambahan kewenangan tersebut memungkinkan Desa dapat mengembangkan Otonomi yang dimiliki bagi kepentingan masyarakat setempat. Implikasinya Desa dapat menggunakan sumber keuangan yang berasal dari negara dan pemerintah daerah untuk mengembangkan semua kewenangan yang telah ada, yang baru muncul, dan sejumlah kewenangan lain yang mungkin merupakan penugasan dari supradesa.

Untuk mendukung pelaksanaan sejumlah kewenangan tersebut, desa dan kepala desa memiliki kewenangan yang luas guna mengembangkan otonomi asli melalui sumber keuangan yang tersedia. Sterilisasi desa dari perangkat desa yang berasal dari pegawai negeri sipil menjadi momentum bagi pemerintah Desa untuk mengembangkan Otonominya sesuai perencanaan yang diinginkan tanpa perlu takut diawasi ketat oleh Sekretaris Desa.

Selain kewenangan berdasarkan hak asal-usul yang telah ada dan kewenangan berskala lokal Desa, semua kewenangan tambahan yang ditugaskan oleh pemerintah daerah maupun pusat hanya mungkin dilaksanakan jika disertai oleh pembiayaan yang jelas. Terkait dengan itu, undang-undang desa menentukan bahwa sumber keuangan Desa secara umum berasal dari APBN, APBD, PAD dan sumber lain yang sah. Jika diperkirakan pemerintah mampu menggelontorkan setiap desa sebanyak 10% dari total APBN, plus ADD sebesar 10% dari Pajak/Retribusi/DAU/DBH, ditambah Pendapatan Asli Desa dan sumbangan lain yang sah, maka setiap Desa kemungkinan akan mengelola dana di atas 1 Milyar per/desa pada 72.944 desa di Indonesia.

Dengan sumber keuangan yang relatif cukup dibanding kuantitas urusan yang akan dilaksanakan, Desa sebetulnya dapat lebih fokus dalam mengintensifikasi pelayanan publik serta pembangunan dalam skala yang lebih kecil. Kenyataan tersebut setidaknya mendorong Otonomi yang dimiliki untuk menjadikan semua urusan yang telah diakui dan dihormati

negara, ditambah urusan skala lokal bukan sekedar pajangan, tetapi akumulasi dari seluruh aset yang memungkinkan desa bertambah kaya dengan modal yang dimilikinya.

Sumber asli yang berasal dari Desa dapat digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik agar masyarakat dapat lebih efisien dan efektif dilayani oleh pemerintah Desa. Penyelenggaraan pemerintahan Desa selama ini menggambarkan rendahnya dukungan sarana dan prasarana sehingga pelayanan di Desa tak maksimal.

Kantor desa secara umum tak berfungsi kecuali pada waktu-waktu tertentu. Dalam banyak hal Desa harus diakui tertinggal dari berbagai aspek disebabkan rendahnya dukungan pemerintah daerah sekalipun dalam semangat Otonomi. Sementara sumber keuangan yang berasal dari APBN dapat diarahkan bagi kepentingan pembangunan Desa. Tentu saja selain alokasi pembangunan yang berasal dari pemerintah, desa dapat mempercepat pembangunan infrastruktur dalam jangka panjang sehingga terjadi pembangunan desa yang berkelanjutan.

Realitas Desa sejauh ini menunjukkan lemahnya pertumbuhan ekonomi, tingginya kemiskinan dan pengangguran sehingga menurunkan daya saing desa dibanding kota. Sumber keuangan negara setidaknya berpeluang mendorong laju pertumbuhan ekonomi desa sehingga tak jauh ketinggalan dibanding kota.

Sekalipun demikian, alokasi APBN tidaklah merupakan wujud dari pendekatan *local state government* semata, tetapi lebih merupakan

tanggungjawab negara yang diamanahkan konstitusi. Demikian pula alokasi APBD bukanlah merupakan manifestasi dari pendekatan *local self government* semata, namun perintah undang-undang pemerintahan daerah. Jadi, sekalipun Desa dalam undang-undang ini bersifat *self governing community*, namun negara dan pemerintah daerah tetap bertanggungjawab untuk mengakui, menghormati dan memelihara keberlangsungan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di Desa.

Bentuk pengakuan negara terhadap Desa dapat dilihat dari pengakuan atas realitas keberagaman Desa di berbagai Daerah (asas rekognisi). Sedangkan konkritisasi dari penghormatan negara terhadap desa adalah terbukanya kran alokasi negara secara langsung yang akan dikelola desa (asas subsidiaritas). Penggunaan kedua asas tersebut sekalipun didahului oleh pengakuan konstitusi atas keragaman dan batasan desa dalam pengertian umum (Desa, Desa adat dan atau nama lain), setidaknya menjadi pijakan konkrit dalam pengaturan Desa lebih lanjut di tingkat daerah masing-masing.

Terkait postur organisasi pemerintahan desa, batasan pemerintahan Desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa semata tanpa posisi BPD. Batasan tersebut berbeda jika dibandingkan dengan pengaturan dalam PP Nomor 43 Tahun 2014, dimana pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan BPD. Pemisahan posisi kepala desa beserta perangkatnya dari BPD memungkinkan pemerintahan Desa lebih efektif

dalam melaksanakan Otonomi Desa selain kewajiban dari supradesa. Pengalaman menunjukkan, bahwa kolektivitas kepala Desa dan BPD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Desa sulit dilaksanakan karena kedua lembaga tak selalu sejalan dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan.

Terpisahnya posisi BPD memungkinkan pemerintah Desa dapat lebih leluasa mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa pengawasan ketat BPD yang selama ini relatif sulit hidup sekamar dengan pemerintah desa. Bias dari Kondisi semacam itu tak jarang membuat Desa kurang dinamis, bahkan statis karena saling menunggu persetujuan yang berlarut-larut. Selain itu, separasi semacam itu bertujuan untuk menciptakan pemerintahan desa yang lebih modern, dimana secara politik terjadi diferensiasi antara desainer kebijakan (BPD) dan implementator kebijakan (kepala desa).

BPD setidaknya mewakili masyarakat yang dipilih secara demokratis untuk membahas suatu kebijakan sebelum dilaksanakan oleh pemerintah desa. Kebijakan Desa dimulai dari tahap perencanaan, implementasi dan evaluasi. Perencanaan Desa merupakan perencanaan jangka menengah yang dijabarkan dalam bentuk perencanaan pembangunan tahunan. Perencanaan desa dapat dikembangkan sejalan dengan periodisasi kepemimpinan kepala desa yang dapat mencapai tiga kali masing-masing selama enam tahun.

Artinya, perencanaan menengah desa dapat berjalan selama 18 tahun bergantung pada elektabilitas kepala desa. Dengan demikian selama periodisasi yang relatif lebih lama dibanding kepala daerah yang hanya dua periode, desa dengan sendirinya berpeluang meletakkan perencanaan secara berkelanjutan melalui prioritas yang disepakati bersama masyarakat setempat.

Dalam kerangka pelaksanaan pembangunan, Desa membutuhkan partisipasi aktif masyarakat. Peluang bagi pengembangan Otonomi Desa yang demokratis tampak terbuka lebar dimana masyarakat berhak memperoleh informasi, melakukan pemantauan serta melaporkan semua aktivitas yang dinilai kurang transparan kepada pemerintah desa dan BPD. Proses semacam ini merupakan bentuk pembelajaran partisipasi demokrasi melalui siklus perencanaan, implementasi dan evaluasi pembangunan di desa. Dengan demikian tercipta mekanisme *bottom up* yang senyatanya, bukan rekayasa musyawarah pembangunan desa seperti yang terjadi selama ini.

Pembangunan Desa sejauh ini tak memperlihatkan hasil signifikan karena tak jelas darimana sumber penunjangnya. Alokasi dana Desa yang semestinya terjadi tampak bergantung pada kemurahan hati Pemerintah Daerah. Sementara pendapatan asli desa menyusut hingga tak bersisa akibat meresapnya peraturan 40 daerah hingga ke kawasan Desa yang paling strategis.

Dalam regulasi inilah pembangunan Desa diharapkan dapat ditopang lewat aset Desa, termasuk sumber keuangan desa dan Badan Usaha Milik Desa (BUMD). Aset Desa dapat berupa tanah kas Desa, tanah ulayat, pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik desa, mata air milik Desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik desa. Sumber keuangan Desa berasal dari pendapatan asli Desa, Negara, pemerintah daerah dan pendapatan lain yang sah. Sedangkan BUM Desa dapat digunakan untuk pengembangan usaha, pembangunan Desa, pemberdayaan masyarakat Desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pembangunan desa juga meliputi upaya pengembangan kawasan desa dengan maksud untuk mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Desa memiliki hak untuk dilibatkan dalam perencanaan makro pemerintah Daerah sehingga Desa tak sekedar menjadi objek pembangunan semata. Selain itu Desa berhak memperoleh akses informasi yang dapat dikelola bagi kepentingan stakeholders terkait. Hal itu mendukung terciptanya proses pemerintahan yang lebih transparan dalam kerangka *good governance*. Lebih dari itu peluang pengembangan Otonomi memungkinkan Desa dapat meluaskan pembangunan melalui strategi kerjasama dengan Desa lain yang saling menguntungkan.

## 2. Kedudukan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan

Pada tahun 1941, pemerintah kolonial mempertinggi status Desa dengan mengeluarkan sebuah *Ordonantie* terkenal dengan sebutan *Desa Ordonantie* (S. 1941 No. 356). Rancangan *Desa Ordonnantie* baru disampaikan oleh Pemerintah Hindia Belanda pada tanggal 23 Januari 1941 kepada Volksraad. *Ordonantie* itu kemudian ditetapkan pada tanggal 2 Agustus 1941 (stbl. 1941 no. 356). Substansi *Desa Ordonnantie* baru berlainan dengan *ordonnantie-ordonnantie* sebelumnya. Prinsipnya ialah supaya kepada Desa diberi keleluasaan untuk berkembang menurut potensi dan kondisinya sendiri.

Untuk mencapainya, Desa tidak lagi dikekang dengan berbagai peraturan-peraturan (regulasi) yang mengikat dan instruktif. Berdasarkan atas prinsip itu dalam *Desa-ordonnantie* baru dinyatakan perbedaan antara Desa yang sudah maju dan Desa yang belum maju. Untuk Desa yang sudah maju, pemerintahan dilakukan oleh sebuah Dewan Desa (*Desaraad*), sedang Desa untuk yang belum maju pemerintahan disusun tetap sediakala, yaitu pemerintahan dilakukan oleh Rapat Desa yang dipimpin oleh kepala Desa yang dibantu oleh parentah Desa. Selanjutnya dalam *Desa-ordonnantie* baru itu, pemerintah hendaknya minimal mencampuri dalam rumah tangga Desa dengan peraturan-peraturan yang mengikat, bahkan dalam pemerintahan Desa itu diharuskan lebih banyak menggunakan hukum adat. Namun sampai pada waktu jatuhnya

pemerintahan Hindia Belanda *Desa-ordonnantie* itu belum bisa dijalankan.<sup>23</sup>

Di zaman Orde Baru, modernisasi yang diperkenalkan pada masyarakat Desa melalui mekanisme pembangunan Desa merupakan manifestasi kontrol negara pada masyarakat Desa. Hal ini diungkapkan secara gamblang dan konseptual oleh Mohtar Mas'oe'd (1994) sebagai berikut:

Sebagai bagian dari pembangunan nasional, Pembangunan Masyarakat Desa (PMD) dikonseptualisasikan sebagai proses pengkonsolidasian berbagai wilayah teritorial dan pengintegrasian kehidupan masyarakat dalam berbagai dimensi (sosial, kultural, ekonomi maupun politik) ke dalam satu unit yang utuh. Dalam perspektif ini, program PMD yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru mengandung dua proses yang berjalan serentak namun kontradiktif. Pertama, PMD merupakan proses "memasukkan Desa ke dalam negara", yaitu melibatkan masyarakat Desa agar berperan serta dalam masyarakat yang lebih luas. Ini dilakukan melalui pengenalan kelembagaan baru dalam kehidupan Desa dan penyebaran gagasan modernitas. Kedua, PMD juga berwujud "memasukkan negara ke Desa". Ini adalah proses memperluas kekuasaan dan hegemoni negara sehingga merasuk ke dalam kehidupan masyarakat Desa dan sering mengakibatkan peningkatan ketergantungan Desa terhadap negara.

Argumen itu mengandung makna bahwa pada tahap pertama Pemerintah menjanjikan warga Desa untuk dilibatkan dalam pembangunan. Berbagai jenis proyek pembangunan diperkenalkan, baik melalui mekanisme PELITA, yang dilaksanakan berbagai instansi sektoral maupun melalui skema INPRES dan Bandes, telah berfungsi

---

<sup>23</sup> Tim Penyusun Naskah Akademik RUU Tentang Desa, *Naskah Akademik RUU Tentang Desa*, Depdagri, Jakarta, 2007, Hlm. 23.

sebagai penyalur berbagai sumberdaya yang dimiliki pemerintah ke masyarakat. Sebagian besar kebijakan publik itu telah berhasil memobilisasi penduduk Desa bisa menikmati hasil-hasil pembangunan, dan yang lebih penting lagi, bisa menerapkan hak, kewajiban dan tanggung jawab sebagai warga penuh. Dengan kata lain, proses ini bisa membuka jalan menuju partisipasi, modernisasi dan demokratisasi.

Motif yang melatar belakangi UU No. 5/1979 adalah untuk melakukan reformasi birokrasi Desa agar lebih mampu menggerakkan rakyat dalam program-program pemerintah pusat serta dapat menyelenggarakan administrasi Desa yang meluas dan efektif. Disamping itu juga untuk menyeragamkan kedudukan Desa dan kesatuan adat-istiadat yang masih berlaku, menjadi satu kesatuan pemerintahan Desa yang lingkup kekuasaan wilayahnya meliputi dusun lama yang berada di bawah naungan tradisi lama yang dihapuskan. Kesatuan masyarakat hukum, adat istiadat, kebiasaan yang masih hidup masih diakui, sepanjang hal itu dapat menunjang kelangsungan pembangunan dan ketahanan nasional.

Pemerintahan Desa di masa orde baru diatur melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-undang ini bertujuan untuk menyeragamkan nama, bentuk, susunan dan kedudukan Pemerintahan Desa. Istilah Desa dalam Pasal 1 huruf (a) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dimaknai sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk

sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi. Pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara kesatuan Republik Indonesia.

Desa dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat luas wilayah, jumlah penduduk dan syarat-syarat lainnya. Terkait dengan kedudukannya sebagai pemerintahan terendah di bawah kekuasaan pemerintahan kecamatan, maka keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan berdasarkan persetujuan dari kecamatan. Pada masa reformasi Pemerintahan Desa diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diperbarui menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini berusaha mengembalikan konsep dan bentuk Desa seperti asal-usulnya yang secara historis belum mendapat pengakuan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979.

Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa disebutkan pengertian Desa pengertian Desa dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 yaitu;

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 merupakan sebuah pemerintah terdepan yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan menjalankan fungsi pemerintah secara riil di lapangan. Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah disebutkan bahwa Desa atau yang disebut dengan 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 Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa dan kepada desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu

Desa di kabupaten atau kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Dalam hal desa berubah statusnya menjadi kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan.

Kedudukan Desa tercermin dalam Pasal 2 dan Pasal 5 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 yaitu sebagai berikut “Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan

kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika”. Dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota.

### **3. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**

Sebagai miniatur negara Indonesia, Desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat Desa). Di satu sisi, para perangkat Desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai daftar tugas kenegaraan, yakni menjalankan birokratisasi di level Desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat. Tugas penting pemerintah Desa adalah memberi pelayanan administratif (surat-menyurat) kepada warga.<sup>24</sup>

Di sisi lain, karena dekatnya arena, secara normatif masyarakat akar-rumput sebenarnya bisa menyentuh langsung serta berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan di tingkat Desa. Para perangkat Desa selalu dikonstruksi sebagai “pamong Desa” yang diharapkan sebagai pelindung dan pengayom warga masyarakat.

Para pamong Desa beserta elite Desa lainnya dituakan, ditokohkan dan dipercaya oleh warga masyarakat untuk mengelola

---

<sup>24</sup> Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan peraturan Daerah Kabupaten Bandung Barat, *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Barat Tentang Pemerintahan Desa*, Hlm. 19.

kehidupan publik maupun privat warga Desa. Dalam praktiknya antara warga dan pamong Desa mempunyai hubungan kedekatan secara personal yang mungkin diikat dengan tali kekerabatan maupun ketetanggaan, sehingga kedua unsur itu saling menyentuh secara personal dalam wilayah yang lebih privat ketimbang publik.

Batas-batas urusan privat dan publik di Desa sering kabur. Sebagai contoh, warga masyarakat menilai kinerja pamong Desa tidak menggunakan kriteria modern (transparansi dan akuntabilitas), melainkan memakai kriteria tradisional dalam kerangka hubungan klientelistik, terutama kedekatan pamong dengan warga yang bisa dilihat dari kebiasaan dan kerelaan pamong untuk beranjangsana.

Jika pemerintah Desa menjadi sentrum kekuasaan politik, maka kepala Desa (lurah Desa) merupakan personifikasi dan representasi pemerintah Desa. Semua perhatian di Desa ditujukan kepada Kepala Desa secara personal. “Hitam putihnya Desa ini tergantung pada lurahnya”, demikian ungkap seorang warga Desa. Kades harus mengetahui semua hajat hidup orang banyak, sekalipun hanya selembur daun yang jatuh dari pohon. Karena itu kepala Desa selalu sensitif terhadap legitimasi di mata rakyatnya. Legitimasi berarti pengakuan rakyat terhadap kekuasaan dan kewenangan kepala Desa untuk bertindak mengatur dan mengarahkan rakyat<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> *Ibid*, Hlm. 20.

Kepala Desa yang terpilih secara demokratis belum tentu memperoleh legitimasi terusmenerus ketika menjadi pemimpin di Desanya. Legitimasi mempunyai asal-usul dan sumbernya. Legitimasi kepala Desa bersumber pada ucapan yang disampaikan, nilai-nilai yang diakui, serta tindakan yang diperbuat. Umumnya kepala Desa yakin bahwa pengakuan rakyat sangat dibutuhkan untuk membangun eksistensi dan menopang kelancaran kebijakan maupun tugas-tugas yang diemban, meski setiap kepala Desa mempunyai ukuran dan gaya yang berbeda-beda dalam membangun legitimasi.<sup>26</sup>

Tetapi, kepala Desa umumnya membangun legitimasi dengan cara-cara yang sangat personal ketimbang institusional. Kepala Desa dengan gampang diterima secara baik oleh warga bila ringan tangan membantu dan menghadiri acara-acara privat warga, sembara dan pemurah hati, ramah terhadap warganya, dan lain-lain. Kepala Desa selalu tampil dominan dalam urusan publik dan politik, tetapi dia tidak mengembangkan sebuah tata pemerintahan yang bersendikan transparansi, akuntabilitas, daya tanggap, kepercayaan dan kebersamaan. Yang terjadi adalah sebaliknya penundukan secara hegemonik terhadap warga, karena kepala Desa merasa dipercaya dan ditokohkan oleh warga. Kepala Desa punya citra diri *benevolent* atau sebagai wali yang sudah dipercaya dan disertai mandat oleh rakyatnya, sehingga kades tidak perlu bertele-tele bekerja dengan semangat partisipatif dan transparansi, atau

---

<sup>26</sup> *Ibid*, Hlm. 21.

harus mempertanggungjawabkan tindakan dan kebijakannya di hadapan publik.

Sebaliknya, warga Desa tidak terlalu peduli dengan kinerja kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan Desa, sejauh Kepala Desa tidak mengganggu usaha ekonomi dan nyawa warganya secara langsung. Warga Desa, yang sudah lama hidup dalam pragmatisme dan konservatisme, sudah cukup puas dengan penampilan Kades yang lihai pidato dalam berbagai acara seremonial, yang populis dan ramah menyapa warganya, yang rela beranjangsana, yang rela berkorban mengeluarkan uang dari kantongnya sendiri untuk kepentingan umum, yang menjanjikan pembangunan prasarana fisik dan seterusnya. Masyarakat tampaknya tidak mempunyai ruang yang cukup dan kapasitas untuk *voice* dan *exit* dari kondisi struktural Desa yang bias elite.

Akuntabilitas publik sebenarnya merupakan isu yang sangat penting bagi demokrasi pemerintahan Desa. Tetapi secara empirik akuntabilitas tidak terlalu penting bagi seorang Kades. Ketika Kades sudah memainkan fungsi sosialnya dengan baik, maka Kades cenderung mengabaikan akuntabilitas di hadapan masyarakat. Ia tidak perlu mempertanggungjawabkan program, kegiatan dan keuangannya, meski yang terakhir ini sering menjadi problem yang serius. Proses intervensi negara ke Desa dan integrasi Desa ke negara menjadikan kades lebih

peka terhadap akuntabilitas administratif terhadap pemerintah supra-Desa ketimbang akuntabilitas politik pada basis konstituennya.

Lemahnya transparansi adalah problem lain yang melengkapi lemahnya akuntabilitas pemerintah Desa, yang bisa dilihat dari sisi kebijakan, keuangan dan pelayanan administratif. Kebijakan Desa umumnya dirumuskan dalam kotak hitam oleh elite Desa, serta kurang ditopang proses belajar dan partisipasi yang memadai. Masyarakat Desa, yang menjadi obyek risiko kebijakan, biasanya kurang mengetahui informasi kebijakan dari proses awal. Pemerintah Desa sudah mengaku berbuat secara transparan ketika melakukan sosialisasi kebijakan kepada warga masyarakat.<sup>27</sup>

Tetapi sosialisasi adalah sebuah proses transparansi yang lemah, karena proses komunikasinya berlangsung satu arah dari pemerintah Desa untuk memberi tahu (informasi) dan bahkan hanya untuk meminta persetujuan maupun justifikasi dari warga. Warga tidak punya ruang yang cukup untuk memberikan umpan balik dalam proses kebijakan Desa. Pengelolaan keuangan dan pelayanan juga sedikit-banyak bermasalah. Warga umumnya tidak memperoleh informasi secara transparan bagaimana keuangan dikelola, seberapa besar keuangan Desa yang diperoleh dan dibelanjakan, atau bagaimana hasil lelang tanah kas Desa dikelola, dan seterusnya.

---

<sup>27</sup> *Ibid*, Hlm. 22.

Masyarakat juga tidak memperoleh informasi secara transparan tentang prosedur dan biaya memperoleh pelayanan administratif. Lemahnya partisipasi (*voice*, akses dan kontrol) masyarakat merupakan sisi lain dari lemahnya praktik demokrasi di tingkat Desa. Sampai sekarang, elite Desa tidak mempunyai pemahaman yang memadai tentang partisipasi. Bagi kepala Desa, partisipasi adalah bentuk dukungan masyarakat terhadap kebijakan pembangunan pemerintah Desa. Pemerintah Desa memobilisasi gotong-royong dan swadaya masyarakat (yang keduanya dimasukkan sebagai sumber penerimaan APBDes) untuk mendukung pembangunan Desa. Di sisi lain, pemerintahan Desa mempunyai organisasi dan birokrasi yang sederhana. Para Birokrat Desa (sekretaris Desa hingga kepala-kepala urusan) disebut sebagai perangkat Desa yang bertugas membantu kepala Desa dalam menjalankan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, termasuk pelayanan administratif di dalamnya.

Di Jawa, perangkat Desa sering disebut sebagai “Pamong Desa”, yang karena posisinya sebagai pemuka masyarakat, dan memperoleh mandat untuk mengayomi dan membimbing rakyat Desa. Mereka juga mempunyai atribut mentereng (abdi negara dan abdi masyarakat) yang menjadi kebanggaannya. Sebagai abdi negara, perangkat Desa menyandang atribut dan simbol-simbol yang diberikan oleh negara, sekaligus menjalankan tugas-tugas negara, seperti menarik pajak, mengurus administrasi, surat-surat resmi, pendataan penduduk dan lain-

lain. Sebagai abdi masyarakat, perangkat Desa bertugas melayani masyarakat 24 jam, mulai pelayanan administratif hingga pelayanan sosial (mengurus kematian, hajatan, orang sakit, pasangan suami isteri yang mau cerai, konflik antarwarga, dan sebagainya).

Sistem birokrasi Desa sangat berbeda dengan sistem birokrasi negara, meskipun Desa juga sebagai unit pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas negara, baik pelayanan publik maupun pembangunan. Birokrasi negara didisain dan dikelola teknokratis dan modern dari sisi rekrutmen, pembinaan, penggajian (remunerasi), organisasi, tatakerja, tupoksi, dan lain-lain. Birokrat negara, baik pejabat administratif maupun pejabat fungsional (kesehatan dan pendidikan), berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang dikelola dengan kepastian mulai dari pengangkatan pertama, pembinaan, pembagian tugas, promosi, penggajian hingga sampai pensiun di hari tua.<sup>28</sup>

Birokrasi Desa didisain dan dikelola dengan sistem campuran antara pendekatan tradisional dengan pendekatan modern (teknokratis), tetapi pendekatan teknokratis tidak bisa berjalan secara maksimal antara lain karena gangguan pendekatan tradisional. Status perangkat Desa bukanlah PNS, tetapi sebagai aparat yang direkrut secara lokal-tradisional (dari penduduk Desa setempat) dengan cara teknokratis (memperhatikan syarat-syarat dan proses modern). Pengisian perangkat bukanlah dari nol sebagai staf seperti PNS, melainkan langsung mengisi

---

<sup>28</sup>*Ibid.* Hlm. 24.

pos jabatan-jabatan dalam birokrasi Desa (sekdes, kaur, kadus) yang posisinya lowong.

Semula mereka ditetapkan bekerja seumur hidup, tetapi belakangan banyak kabupaten/kota yang menetapkan masa kerja perangkat Desa selama 20 tahun atau berusia maksimal 60 tahun. Pembinaan PNS dimulai dari prajabatan, diklat penjurusan maupun promosi dari staf hingga eselon I, perangkat Desa tidak diperlakukan yang sama. Ketika seseorang menduduki jabatan kepala urusan maka dia selamanya akan duduk situ sampai usia pensiun. Dia tidak akan mengalami promosi menjadi sekretaris Desa, kecuali jika dia melepas jabatan kaur dan bertarung melamar posisi sekdes yang kosong.

Para perangkat Desa juga tidak memperoleh pendidikan dan latihan yang sistematis dan berkelanjutan sebagaimana diberikan negara kepada PNS. Perangkat Desa memperoleh pembekalan awal mengenai tupoksi dan tugas-tugas administrasi, tetapi setelah itu tidak memperoleh diklat teknis dan juga tidak ada monev. Terkadang sebagian perangkat Desa memperoleh diklat teknis (misalnya administrasi, perencanaan, pendataan, keuangan) jika ada proyek diklat dari pemerintah yang datangnya tidak menentu. Disebabkan miskinnya pembinaan, maka kapasitas (pengetahuan, wawasan dan keterampilan) perangkat Desa sangat terbatas. Sebagian besar perangkat Desa di

Indonesia tidak memahami berbagai peraturan dan tugas yang menyangkut diri mereka sendiri, kecuali sebagian kecil perangkat yang

mau mencari tahu atau mereka yang kritis. Pada umumnya mereka bekerja apa adanya (*taken for granted*) sesuai dengan kebiasaan perangkat sebelumnya. Di masa Orde Baru, semua formulir administrasi (monografi, buku tamu, buku keuangan, buku proyek, buku tanah Desa, dan sebagainya) bisa terisi dan diperbarui terus karena ada proses monev yang berjalan.

Tetapi di era reformasi, buku-buku administrasi itu terbengkelai, kecuali Desa-Desa yang mempunyai predikat maju. Di banyak Desa, data monografi Desa sekian tahun lalu masih terpampang dengan tulisan spidol/cat permanen. “Ada organisasi tetapi tidak berorganisasi” adalah sebuah metafora yang menggambarkan bahwa organisasi birokrasi Desa tidak berjalan dengan baik, apalagi Desa-Desa yang terbelakang, terutama di luar Jawa. Sebagian besar Desa di Indonesia sampai sekarang belum memiliki kantor Desa sebagai pusat penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan administrasi.

#### **4. Keuangan Desa**

##### **a. Pengertian Pengelolaan Keuangan Desa**

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Pasal 1 yang dimaksud dengan pengelolaan adalah rangkaian kegiatan mulai dari perencanaan, pengadaan, penggunaan, penatausahaan, penilaian, pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Pengelolaan atau disebut juga dengan manajemen dalam pengertian umum adalah suatu seni,

keampilan, atau keahlian.<sup>29</sup> Yakni seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain atau keahlian untuk menggerakkan orang melakukan suatu pekerjaan.

Menurut James A.F Stoner<sup>30</sup> pengelolaan merupakan proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan pengguna sumberdaya-sumberdaya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Menurut Muhammad Arif<sup>31</sup> pengelolaan keuangan Desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang lebih luas dalam pengelolaan daerahnya. Salah satu bentuk kepedulian pemerintah terhadap pengembangan wilayah pedesaan adalah adanya anggaran pembangunan secara khusus yang dicantumkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk pembangunan wilayah pedesaan, yakni dalam bentuk Alokasi Dana Desa

---

<sup>29</sup>Lihat Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007

<sup>30</sup> Toner, James A.F, *Management. Englewood Cliffs*, N.J Prentice Hall Inc, 2006, Hlm. 43.

<sup>31</sup> Arif, Muhammad, *Tata Cara Pengelolaan Keuangan Desa Dan Pengelolaan KekayaanDesa*, ReD Post Press, Pekanbaru, 2007, Hlm. 32.

(ADD).<sup>32</sup> Inilah yang kemudian melahirkan suatu proses baru tentang desentralisasi desa diawali dengan digulirkannya Alokasi Dana Desa (ADD).

Pemerintah desa wajib mengelola keuangan desa secara transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin. Transparan artinya dikelola secara terbuka, akuntabel artinya dipertanggungjawabkan secara legal, dan partisipatif artinya melibatkan masyarakat dalam penyusunannya. Keuangan desa harus dibukukan dalam sistem pembukuan yang benar sesuai dengan kaidah sistem akuntansi keuangan pemerintahan<sup>33</sup> sebagai kepala pemerintahan desa adalah pemegang kekuasaan pengelola keuangan Desa dan mewakili pemerintahan desa dalam kepemilikan kekayaan Desa yang dipisahkan. Oleh karena itu, Kepala Desa mempunyai kewewenang:

1. Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDesa.
2. Menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang desa.
3. Menetapkan bendahara desa.
4. Menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa dan.
5. Menetapkan petugas yang melakukan pengelolaan barang milik desa.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 93 pengelolaan keuangan desa meliputi:

---

<sup>32</sup> Sumaryadi I Nyoman, *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*, Citra Utama, Jakarta, 2007 Hlm. 24.

<sup>33</sup> Hanif, Nurcholis. 2011. *Pertumbuhan Dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa*. Jakarta Penerbit Erlangga. hlm. 82.

- a) Perencanaan;
- b) Pelaksanaan;
- c) Penatausahaan;
- d) Pelaporan; dan
- e) Pertanggung jawaban;

Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa, dalam melaksanakan kekuasaan pengelolaan keuangan desa kepala desa menguasai sebagian kekuasaannya kepada perangkat desa. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang desa pengelolaan keuangan desa dilaksanakan dalam masa 1 (satu tahun) anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember.

Selama ini keuangan Desa ditopang dengan dua sumber utama, yakni pendapatan asli Desa (pungutan, hasil kekayaan Desa, gotong-royong dan swadaya masyarakat) serta bantuan dari pemerintah. Namun, secara empirik, ada beberapa masalah yang berkaitan dengan keuangan Desa. Pertama, besaran anggaran Desa sangat terbatas. PADes sangat minim, antara lain karena Desa tidak mempunyai kewenangan dan kapasitas untuk menggali potensi sumber-sumber keuangan Desa. Karena terbatas, anggaran Desa tidak mampu memenuhi kebutuhan kesejahteraan perangkat Desa, pelayanan publik, pembangunan Desa apalagi kesejahteraan masyarakat Desa. Anggaran Desa

sangat tidak mencukupi untuk mendukung pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan dan perumahan. Dengan kalimat lain ada kesenjangan fiskal antara keuangan pemerintah supraDesa dengan pemerintah Desa.<sup>34</sup>

Adanya kesenjangan antara tanggung-jawab dan responsivitas dengan partisipasi masyarakat dalam anggaran Desa. Partisipasi masyarakat dalam anggaran pembangunan Desa sangat besar, sementara tanggungjawab dan responsivitas sangat kecil. Sebagian besar anggaran pembangunan Desa, terutama pembangunan fisik (infrastruktur), ditopang oleh gotong-royong atau swadaya masyarakat. Sementara besaran dana dari pemerintah sangat kecil, yang difungsikan sebagai stimulan untuk mengerahkan (mobilisasi) dana swadaya masyarakat. Padahal kekuatan dana dari warga masyarakat sangat terbatas, mengingat sebagian besar warga Desa mengalami kesulitan untuk membiayai kebutuhan dasar.

Skema pemberian dana pemerintah kepada Desa kurang mendorong pemberdayaan. Alokasi dana yang sama-merata kepada seluruh Desa hanya berfungsi sebagai stimulan, yang tidak mencerminkan aspek keragaman (kondisi geografis dan

---

<sup>34</sup> Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Barat Tentang Pemerintahan Desa, *Op.cit*, Hlm.31.

sosial ekonomi Desa) dan keadilan. Baik Desa miskin maupun Desa kaya akan memperoleh alokasi yang sama.<sup>35</sup>

Pemerintah daerah (kabupaten/kota) juga mempunyai anggaran (ABPD) yang disusun berdasarkan perencanaan dari bawah (Desa). Baik APBN maupun APBD umumnya kurang perhatian pada Desa. Sebesar 60% - 70% anggaran negara dan daerah dikonsumsi untuk belanja aparatur (belanja rutin). Sisanya, sebesar 30% hingga 40% anggaran daerah digunakan untuk belanja publik untuk masyarakat, yang komposisi kasarnya sekitar 30% untuk biaya tidak langsung (administrasi) dan 70% untuk belanja langsung ke masyarakat. Dari 70% belanja langsung untuk pembangunan tersebut, jika dihitung secara kasar, terdiri dari beberapa plafon: 20% plafon politik (untuk DPRD dan Kepala Daerah); 70% untuk plafon sektoral (pendidikan, kesehatan, ekonomi rakyat, industri kecil, prasarana daerah, dan seterusnya); dan 10% untuk plafon spasial Desa melalui ADD. Sedangkan mayoritas (70%) plafon sektoral digunakan untuk prasarana fisik, yang tidak berkaitan langsung dengan penanggulangan kemiskinan. Dari komposisi kasar APBD itu memperlihatkan bahwa keberpihakan pemerintah terhadap spasial Desa dan orang miskin di Desa sangat lemah.

---

<sup>35</sup> *Ibid*, Hlm. 32.

Keterbatasan keuangan Desa tersebut menjadi sebuah masalah serius, yang menjadi perhatian yang seksama baik dari kalangan pemerintah Desa, pemerintah pusat dan kabupaten maupun kalangan “sektor ketiga” (akademisi dan NGOs) yang menaruh perhatian tentang Desa. Pemerintah ternyata memberikan respons yang positif. Pada masa Undang-undang lama maupun UU No. 22 Tahun 1999, kita hanya mengenal konsep dan skema bantuan pemerintah untuk mendukung keuangan Desa, meski dalam hal keuangan daerah sudah dikenal dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Konsep “bantuan” ini tentu tidak jelas, sangat tergantung pada kebaikan hati pemerintah, sekaligus menunjukkan bahwa Desa tidak mempunyai hak atas uang negara.

Meski UU No. 22 Tahun 1999 belum memberikan amanat tentang perimbangan atau alokasi dana kepada Desa secara jelas, tetapi sejak 2001 sejumlah pemerintah kabupaten/kota melakukan inovasi melahirkan kebijakan alokasi dana Desa (ADD) secara proporsional dengan jumlah yang lebih besar daripada bantuan keuangan sebelumnya.<sup>36</sup>

Pengalaman-pengalaman yang baik dari banyak daerah ini diadopsi dengan baik oleh UU No. 32 Tahun 2004. UU No. 32 Tahun 2004 memperbaiki kelemahan yang terkandung dalam UU

---

<sup>36</sup> *Ibid* Hlm. 32.

No. 22 Tahun 1999 tersebut, yakni mengubah konsep “bantuan” menjadi “bagian”, yang berarti bahwa Desa mempunyai hak untuk memperoleh alokasi sebagian dana perimbangan yang diterima oleh pemerintah kabupaten/kota. Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) tersebut semakin dipertegas dalam PP No. 72 Tahun 2005, yang menyatakan bahwa salah satu sumber keuangan Desa adalah “bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa sekurang-kurangnya 10% (sepuluh per seratus), setelah dikurangi belanja pegawai, yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana Desa”.

Klausul regulasi inilah yang dijadikan sebagai dasar hukum atas Alokasi Dana Desa (ADD). ADD tersebut tentu merupakan amanat peraturan untuk dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota. Meski belum semua kabupaten/kota melaksanakannya, tetapi setelah PP No. 72 Tahun 2005 lahir semakin banyak kabupaten/kota yang menyusul melaksanakan kebijakan ADD.<sup>37</sup>

ADD tentu memberikan suntikan darah segar dan memompa semangat baru bagi pemerintah dan masyarakat Desa. ADD jelas lebih maju dari PPK karena ADD menyatu (integrasi)

---

<sup>37</sup> *Ibid*, Hlm. 33.

dengan sistem perencanaan dan penganggaran daerah, dan dananya bukan berasal dari utang seperti PPK.

Pengalaman, tujuan dan manfaat ADD di berbagai daerah sejak 2001 memang sangat beragam. Lebih banyak banyak kabupaten yang “enggan” membuat kebijakan alokasi dana yang menggunakan istilah perimbangan keuangan atau alokasi dana Desa (ADD), dengan cara mereplikasi formula perimbangan keuangan. Inovasi baru ini memang tidak lepas dari berbagai dorongan yang beragam: inisiatif populis seorang bupati, dorongan dari pemerintah pusat, asistensi teknis dari sejumlah lembaga donor, serta tekanan dari organisasi masyarakat sipil maupun asosiasi Desa.

Salah satu masalah yang muncul adalah keterpisahan antara perencanaan daerah dengan kebutuhan lokal dan perencanaan Desa. Ketika ide ADD mulai digulirkan umumnya birokrasi kabupaten, terutama dinas-dinas teknis yang mengendalikan kebijakan dan anggaran pembangunan sektoral, melakukan resistensi yang keras, bukan karena visi jangka panjang, tetapi karena mereka merasakan bakal kehilangan sebagian kapling. Keenganan secara psikologis dinas-dinas teknis ini tampaknya masih berlanjut ketika ADD dilancarkan. Dengan berlindung pada ADD, atau karena Desa telah memiliki dana tersendiri, dinas-dinas teknis justru menjauh dan kurang responsif pada kebutuhan

Desa. Di sisi lain, masalah juga muncul di Desa, terutama masalah lemahnya akuntabilitas pemerintah Desa dalam mengelola ADD. Karena itu beberapa kabupaten yang sudah berpengalaman menjalankan ADD atau yang baru saja mengeluarkan kebijakan ADD sangat peka (baca: khawatir) terhadap akuntabilitas keuangan Desa, sehingga memaksa mereka membuat rambu-rambu yang lebih ketat dalam pengelolaan ADD, meski langkah ini tidak sesuai dengan prinsip keleluasaan Desa dalam mengelola *block grant*.<sup>38</sup>

Meskipun banyak masalah dan distorsi yang muncul, ADD di banyak kabupaten tetap memberikan banyak pelajaran berharga yang kedepan mengarah pada penguatan kemandirian Desa. Pertama, pengalaman ADD telah mendorong rekonstruksi terhadap makna dan format transfer dana dari pemerintah supraDesa ke Desa. Kedua, ADD telah mendorong efisiensi penyelenggaraan layanan publik, kesesuaian program dengan kebutuhan lokal, sekaligus juga meningkatkan kepemilikan lokal. Ketiga, ADD sangat relevan dengan salah satu tujuan besar desentralisasi, yakni membawa perencanaan daerah lebih dekat kepada masyarakat lokal. Belajar dari pengalaman di beberapa kabupaten menunjukkan bahwa ADD semakin membuat perencanaan Desa lebih bermakna dan dinamis. Secara

---

<sup>38</sup> *Ibid*, Hlm. 34.

kelembagaan ADD telah membawa perubahan pada aspek perencanaan daerah, yakni munculnya pola perencanaan Desa. Dampaknya, pola ini semakin mendekatkan perencanaan pembangunan kepada masyarakat Desa, dan sebaliknya, masyarakat Desa mempunyai akses yang lebih dekat pada pusat perencanaan. Keempat, ADD menjadi arena baru bagi pembelajaran lokal dalam mengelola desentralisasi.

**b. Sumber Keuangan Desa**

Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa yang dapat dinilai dengan uang, termasuk didalamnya 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 didanai dari APBDesa, bantuan pemerintahan pusat, dan bantuan pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang diselenggarakan oleh pemerintahan Desa didanai dari APBD, sedangkan yang dimaksud dengan keuangan desa. HAW.Widjaja berpedoman pada (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 212 Ayat 1) 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 berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.

Sumber pendapatan desa tersebut secara keseluruhan digunakan untuk menandai seluruh kewenangan desa yang menjadi tanggungjawab desa. Dana tersebut digunakan untuk menandai penyelenggaraan kewenangan desa yang mencakup penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan 27 kemasyarakatan dengan demikian, pendapatan Desa yang bersumber dari APBN juga digunakan untuk menandai kewenangan tersebut.

Sumber keuangan desa atau pendapatan desa sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 72 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa sumber pendapatan desa terdiri dari:

1. 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;
2. Alokasi Anggaran Belanja Negara
3. Bagian dari Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota;
4. Alokasi Dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;

5. Bantuan Keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
6. Hibah dan Sumbangan yang Tidak Mengikat dari Pihak Ketiga; dan
7. Lain-Lain Pendapatan Desa Yang Sah.

Pasal 72 ayat (2) Undang-Undang Desa menyebutkan secara jelas bahwa sumber Alokasi 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 (PNPM). Salah satu output kegiatan ini adalah PNPM Mandiri Perdesaan yang tersebar pada seluruh kecamatan. Dana program berbasis desa sebenarnya cukup banyak terbesar di berbagai

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 PNMP Mandiri.

### C. Pengawasan Penggunaan Dana Desa

Sebagai reaksi terhadap kekuasaan tiada batas, berkembang ajaran yang mengharuskan suatu kekuasaan dalam negara dibatasi dan diawasi. Salah satunya adalah gagasan “demokrasi konstitusional” yang mengharuskan kekuasaan dilakukan atau setidak-tidaknya atas kehendak dari rakyat dan dibatasi kekuasaannya oleh suatu konstitusi atau hukum dasar.<sup>39</sup>

Berdasarkan asas persamaan antara manusia dan warga negara, tidak ada orang atau kelompok orang yang begitu saja berhak untuk memerintah orang lain, kecuali atas penugasan dan persetujuan warga masyarakat sendiri. Walaupun demikian kekuasaan dibatasi oleh hak-hak asasi semua anggota masyarakat di bawah ketentuan konstitusi dan hukum.<sup>40</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) mengenal asas legalitas, yaitu pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigeheid van het bestuur*). Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kepada undang-undang dasar. Penjelasan UUD 1945 menjelaskan bahwa dalam menjalankan tugas dan kewajibannya (pemerintah) harus selalu berpijak pada undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan lain. Dengan perkataan lain,

---

<sup>39</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1993, hlm. 52

<sup>40</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 289

Presiden (aparatur administrasi di bawahnya) menjalankan tugas dan kewajibannya sesuai dengan yang ditentukan dalam peraturan.<sup>41</sup>

Teori konsekuensi pengawasan menjelaskan bahwa pelaksanaan pengawasan terhadap pemerintah dapat ditentukan oleh beberapa teori konsekuensi pengawasan yang berpeluang dapat menjelaskan penyebab keberhasilan<sup>42</sup> dan kegagalan atau efektivitas suatu sistem pengawasan. Pertama, teori kekuatan yuridis.

Kedua, teori tipe pengawasan. Dikenal dua tipe pengawasan yang paling menonjol, (a) pengawasan represif,<sup>43</sup> diartikan sebagai pengawasan yang menggunakan cara memaksa dan mengancam dengan sanksi untuk mencapai tujuannya dan (b) pengawasan normatif,<sup>44</sup> diartikan sebagai pengawasan yang menggunakan cara sinkronisasi pemahaman nilai-nilai dan tujuan. Ketiga, teori otoritas pengawasan, yang mencakup (a) keabsahan (*legitimiteit*), pengawasan dilakukan oleh badan yang diakui berwenang,<sup>45</sup> (b) pengawasan dengan menggunakan suatu keahlian (*deskundigheid*),<sup>46</sup> (c)

---

<sup>41</sup> Sri Soemantri, *Azas Negara Hukum dan Perwujudannya dalam System Hukum Nasional*, Politik Pembangunan Hukum Nasional, UII Press, Yogyakarta, 1992. Hlm. 20.

<sup>42</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, Hlm. 16-17.

<sup>43</sup> Dunsire, A, *Control in a Bureaucracy*, New York, 1978, hlm. 35

<sup>44</sup> Etzioni, A, *The active society: a theory of societal and political process*, London, 1968, hlm. 96

<sup>45</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988, hlm. 80.

<sup>46</sup> Niemeijer, E & J.S. Timmer, *Het ABC van de Nationale ombudsman arbiter, bewaker en consulent, Bestuurskunde*, Nr. 8, 1993, hlm. 378.

pengawasan yang mendapatkan kepercayaan (*geloof*),<sup>47</sup> dan (d) kesadaran hukum (*rechtsbewustzijn*).<sup>48</sup>

Keempat, teori komunikasi, yaitu proses penyampaian dan penerimaan pesan atau lambang-lambang yang mengandung arti tertentu.<sup>49</sup>

Kelima, teori publisitas, yaitu mempublikasikan masalah kepada khalayak ramai yang dapat memberi pengaruh kepada tekanan publik akibat dari opini publik (*public opinion*).<sup>50</sup>

Keenam, teori arogansi kekuasaan Pengalokasi dana desa diatur oleh UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebagai petunjuk pelaksanaan dan teknisnya. Ada 7 (tujuh) sumber pendapatan desa (a) pendapatan asli desa, diantaranya adalah hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa (b) alokasi anggaran pendapatan dan belanja negara (c) bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota (d) alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota (e) bantuan keuangan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi dan belanja daerah

---

<sup>47</sup> Philip Giddings, et al., *Controlling Administrative Action in the United Kingdom: The Role of Ombudsman System and The Court Comparad*, Rev. of Administrative Sciences, Kol. 59 Nr, hlm. 301.

<sup>48</sup> Otje Salman, R, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung, 1989, hlm. 50

<sup>49</sup> Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Remadja Karya, Bandung, 1985, hlm. 17.

<sup>50</sup> Ten Berge, J.B.J.M, *De betekenis van de Nationale ombudsman voor het bestuursrecht*, in: *de Nationale ombudsman*, VAR-reeks 106 Alphen aan den rijn, 1991, hlm. 19

kabupaten/kota (f) hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga dan (g) lain-lain pendapat desa yang sah.

Dalam Permendesa PD TT Nomor 21 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016 telah diatur tentang pelaksanaan fungsi pembinaan, monitoring, evaluasi dan pengawasan yang dilakukan oleh (a) pemerintah Kabupaten/Kota, (b) Pemerintah Desa dan BPD, serta (c) partisipasi masyarakat:

1. Pembinaan Dan Pengawasan Pemerintah Kabupaten/Kota

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; dan

- 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.

Dalam naskah UU Desa, Camat disebut dalam hal konsultasi pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa yang dilakukan oleh Kepala Desa. Konsultasi ini juga termasuk dalam pembinaan dan pengawasan. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Bupati/ Walikota memiliki fungsi pembinaan dan pengawasan kepada desa, khususnya untuk menyampaikan Laporan

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (LPPD) maupun evaluasi Rancangan Peraturan Desa (Raperdes). Jika Camat memperoleh delegasi dari Bupati/Walikota maka Camat berwenang melakukan penilaian terhadap LPPD maupun Raperdes. Pemerintah tentu akan memberikan pedoman tentang fungsi pembinaan dan pengawasan yang dilakukan Camat kepada Desa tersebut.

Disamping itu, Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa secara eksplisit mengatur fungsi pembinaan dan pengawasan Camat kepada Desa sebagai berikut:

- a. Fasilitasi penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa;
- b. Fasilitasi administrasi tata Pemerintahan Desa;
- c. Fasilitasi pengelolaan keuangan Desa dan pendayagunaan aset Desa;
- d. Fasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- e. Fasilitasi pelaksanaan tugas Kepala Desa dan perangkat Desa;
- f. Fasilitasi pelaksanaan pemilihan Kepala Desa;
- g. Fasilitasi pelaksanaan tugas dan fungsi BPD;
- h. Rekomendasi pengangkatan dan pemberhentian perangkat Desa;
- i. Fasilitasi sinkronisasi Perencanaan Pembangunan Daerah dengan Pembangunan Desa;
- j. Fasilitasi penetapan lokasi pembangunan kawasan perdesaan;
- k. Fasilitasi penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;

- l. Fasilitasi pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewajiban lembaga kemasyarakatan;
  - m. Fasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
  - n. Fasilitasi kerjasama antar-Desa dan kerjasama Desa dengan pihak ketiga;
  - o. Fasilitasi penataan, pemanfaatan, dan pendayagunaan ruang Desa serta penetapan dan penegasan batas Desa;
  - p. Fasilitasi penyusunan program dan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat Desa;
  - q. Koordinasi pendampingan Desa di wilayahnya; dan
  - r. Koordinasi pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaan di wilayahnya
2. Pembinaan Dan Pengawasan Pemerintah Desa Dan Bpd

Secara berkala Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dapat melaksanakan tugas pemantauan dan evaluasi penggunaan Dana Desa, hasil pemantauan dan evaluasi yang dilakukan kemudian dibahas dalam Musyawarah Desa. Format pemantauan dan evaluasi disesuaikan dengan format laporan Desa yang berlaku.

3. Partisipasi Masyarakat

Masyarakat merupakan pemangku kepentingan utama dalam pelaksanaan pembangunan di Desa. Dalam melakukan penyelenggaraan prioritas penggunaan Dana Desa secara akuntabel dan transparan, masyarakat dapat ikut serta melalui:

- a. pengaduan masalah penggunaan Dana Desa melalui Pusat Pengaduan dan Penanganan Masalah (*crisis center*) Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi dan atau website LAPOR Kantor Sekretariat Presiden;
- b. pendampingan desa termasuk terhadap proses penggunaan Dana Desa sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
- c. studi, pemantauan dan publikasi terhadap praktek baik dan buruk desa-desa dalam penerapan prioritas penggunaan Dana Desa sesuai kewenangan.