

TESIS

KEWENANGAN PENGAWASAN TERHADAP ALOKASI DANA DESA

SUPERVISORY AUTHORITY OVER THE ALLOCATION OF VILLAGE FUNDS

Disusun dan diajukan oleh:

**SRI ARINDA EKA CAHYANTI
B012191003**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

KEWENANGAN PENGAWASAN TERHADAP ALOKASI DANA DESA

SUPERVISORY AUTHORITY OVER THE ALLOCATION OF VILLAGE FUNDS

Disusun dan Diajukan Oleh :

SRI ARINDA EKA CAHYANTI

B012191003

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

TESIS

KEWENANGAN PENGAWASAN TERHADAP ALOKASI DANA DESA

Disusun dan diajukan oleh

SRI ARINDA EKA CAHYANTI

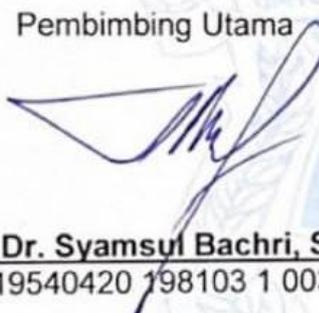
Nomor Pokok B012191003

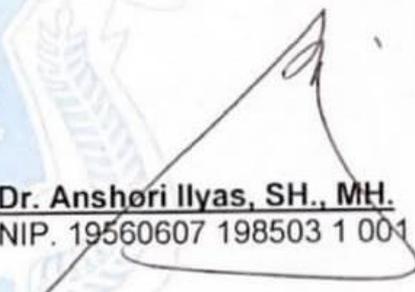
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 24 Januari 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama

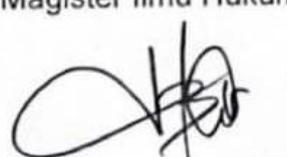
Pembimbing Pendamping


Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., MS
NIP. 19540420 198103 1 003


Dr. Anshori Ilyas, SH., MH.
NIP. 19560607 198503 1 001

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin


Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH.
NIP. 19700708 199412 1 001


Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Sri Arinda Eka Cahyanti

NIM : B012191003

Program Studi : Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara

Jenjang : S2

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **KEWENANGAN PENGAWASAN TERHADAP ALOKASI DANA DESA** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda citasi dan ditujukan dalam daftar Pustaka. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa Sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 24 Januari 2022



membuat pernyataan,


SRI ARINDA EKA CAHYANTI
NIM. B012191003

KATA PENGANTAR

Tiada kata yang patut diucapkan selain puji syukur atas kehadiran Allah SWT, karena atas rahmat dan hidayah-Nya sehingga tesis ini dapat terselesaikan. Shalawat serta salam senantiasa kita haturkan kepada Nabi Muhammad SAW. suatu kebanggaan dan kebahagiaan penulis dapat menyelesaikan sebuah karya ilmiah dalam bentuk tesis ini dengan judul **“KEWENANGAN PENGAWASAN TERHADAP ALOKASI DANA DESA”** guna memperoleh dan menyandang gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Dengan segala kerendahan hati penulis ucapkan terima kasih dan penghargaan tertinggi kepada suami dan kedua orang tua saya. Suami Ashar, Ayahanda Syamsuddin Arip dan Ibunda Winda Wiyawati yang telah mendidik, mendukung dan membesarkan penulis dengan penuh pengorbanan yang dibarengi dengan kasih sayang serta doa yang tidak pernah putus.

Penulis menyadari bahwa dalam karya ilmiah yang berbentuk tesis ini banyak kekurangan sehingga saran dan kritik yang bersifat membangun senantiasa penulis harapkan. Akhir kata, penulis ingin menghaturkan terima kasih dan penghormatan kepada pihak yang telah membantu dalam penyelesaian tesis ini, terutama kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri S.H.,MS, selaku pembimbing I dan Bapak Dr. Anshori Ilyas, S.H.,M.H, selaku Pembimbing II.

2. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH.,M.H, Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim,SH.,M.H.,M.A.P., dan Bapak Dr. Muh. Hasrul SH.,M.H.,M.A.P., selaku penguji penulis yang telah memberikan masukan dan arahan dalam penyusunan tesis ini.
3. Untuk Wetenri Buana ADP, Andi Bau Medlin, dan Annisa Ayu Pratiwi yang telah banyak memberikan sumbangsih pemikiran, bantuan tenaga dan semangat dalam proses penyelesaian tesis ini.
4. Teman- Teman Kelas A dan Kelas Konsentrasi Hukum Tata Negara.
5. Semua pihak yang terlibat dalam penyusunan tesis ini yang tidak dapat saya sebutkan secara keseluruhan.

Akhir kata penulis berharap semoga tesis ini dapat berguna dan bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang ilmu hukum serta berguna untuk masyarakat luas dan bernilai ibadah untuk pribadi saya, terima kasih.

Makassar, 24 Januari 2022

Penulis,



Sri Arinda Eka Cahyanti

ABSTRAK

Sri Arinda Eka Cahyanti, B 012 191 003, *Kewenangan Pengawasan Terhadap Alokasi Dana Desa*, dan (dibimbing oleh Syamsul Bachri sebagai Pembimbing I dan Anshori Ilyas sebagai Pembimbing II).

Penelitian ini bertujuan untuk mengenal dan mengidentifikasi pengaturan kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap Alokasi Dana Desa oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi serta untuk menganalisis pelaksanaan pengawasan Alokasi Dana Desa oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris. Adapun lokasi penelitian di Inspektorat Kabupaten Sidenreng Rappang dan Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Sidenreng Rappang. Teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi. Selanjutnya, data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif yang kemudian dipaparkan secara deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Pengaturan kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap Alokasi dana Desa oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi adalah Kementerian Dalam Negeri melakukan pengawasan terhadap perencanaan pengelolaan keuangan desa melalui pelaporan pengelolaan keuangan desa terkait penerimaan dan pengeluaran pemerintahan desa. Sedangkan, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi melakukan pengawasan melalui pelaporan di bidang perencanaan prioritas pemanfaatan dana desa. (2) Pelaksanaan pengawasan Alokasi Dana Desa oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi dilakukan melalui Pelaporan Pengelolaan Keuangan Desa dan Pelaporan Pemanfaatan Dana Desa. Pelaporan Pengelolaan Keuangan Desa dilakukan secara berjenjang mulai dari tingkat desa hingga sampai kepada Menteri Dalam Negeri di tingkat pusat. Sedangkan, Pelaporan Pemanfaatan Dana Desa dilakukan melalui pelaporan penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa kepada Menteri yang disampaikan dalam bentuk dokumen digital menggunakan Sistem Informasi Desa yang disediakan oleh Kementerian.

Kata Kunci: Kewenangan, Pengawasan, Dana Desa.

ABSTRACT

Sri Arinda Eka Cahyanti, B 012 191 003, Supervision Authority of Village Fund Allocation, and (supervised by Syamsul Bachri as Supervisor I and Anshori Ilyas as Supervisor II).

This study aims to identify and identify authority arrangements in supervising Village Fund Allocation by the Ministry of Home Affairs and the Ministry of Villages, Development of Disadvantaged Regions, and Transmigration and to analyze the implementation of supervision of Village Fund Allocations by the Ministry of Home Affairs and the Ministry of Villages, Development of Disadvantaged Regions, and Transmigration.

This research is an empirical legal research. The research locations are the Inspectorate of Sidenreng Rappang Regency and the Village Community Empowerment Service of Sidenreng Rappang Regency. Data collection techniques through interviews, observations, and documentation studies. Furthermore, the data obtained were analyzed qualitatively which was then presented descriptively.

The results of the study indicate that: (1) The regulation of authority in supervising the allocation of village funds by the Ministry of Home Affairs and the Ministry of Village, Development of Disadvantaged Regions, and Transmigration is that the Ministry of Home Affairs supervises village financial management planning through village financial management reporting related to receipts and village government spending. Meanwhile, the Ministry of Villages, Development of Disadvantaged Regions, and Transmigration supervises through reporting in the field of priority planning for the use of village funds. (2) The implementation of supervision of Village Fund Allocation by the Ministry of Home Affairs and the Ministry of Village, Development of Disadvantaged Regions, and Transmigration is carried out through Village Financial Management Reporting and Village Fund Utilization Reporting. Village Financial Management Reporting is carried out in stages starting from the village level to the Minister of Home Affairs at the central level. Meanwhile, Village Fund Utilization Reporting is carried out through reporting on the determination of Village Fund Use Priority to the Minister which is submitted in the form of digital documents using the Village Information System provided by the Ministry.

Keywords: Authority, Supervision, Village Fund.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	vi
ABSTACK	vii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Kegunaan Penelitian	11
E. Orisinalitas Penelitian	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Teori Kewenangan	15
1. Pengertian Kewenangan.....	15
2. Sumber dan Cara Memperoleh Kewenangan	24
3. Tugas dan Wewenang Kementerian Dalam Negeri	32
4. Tugas dan Wewenang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.....	37
B. Teori Pengawasan	40
1. Pengertian Pengawasan	42
2. Maksud dan Tujuan Pengawasan	44
3. Jenis-Jenis Pengawasan	46
C. Pemerintahan Desa	54
1. Pengertian Desa.....	54
2. Otonomi Desa	59
3. Alokasi Dana Desa.....	68
D. Kerangka Pikir.....	74
E. Bagan Kerangka Pikir	76
F. Definisi Operasional	77
BAB III Metode Penelitian	
A. Metode dan Lokasi Penelitian	79
B. Jenis dan Sumber Data.....	79

C. Populasi dan Sampel	80
D. Analisis Data	81

BAB IV Hasil dan Pembahasan

A. Pengaturan Kewenangan Pengawasan Terhadap Alokasi Dana Desa Oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi	82
1. Kewenangan Pengawasan Terhadap ADD Oleh Kementerian Dalam Negeri	86
2. Kewenangan Pengawasan Terhadap ADD, Oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi..	104
B. Pelaksanaan Kewenangan Pengawasan Terhadap ADD Oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi	121
1. Pengelolaan Keuangan Desa.....	127
2. Fasilitasi Pemanfaatan Dana Desa	137

BAB V Penutup

A. Kesimpulan.....	143
B. Saran.....	145

Daftar Pustaka.....	147
----------------------------	------------

LAMPIRAN.....	151
----------------------	------------

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, Negara Indonesia juga merupakan Negara kesatuan yang berbentuk republik. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.¹

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah menggunakan istilah “kewenangan daerah” yang kewenangannya mencakup mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Dalam perubahan pertama Undang-Undang

¹ Lihat Pasal 18 Ayat (1), Ayat (2), Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan Daerah, yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, istilah kewenangan daerah mengalami perubahan menjadi “pembagian urusan pemerintahan” dan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dalam undang-undang ini adalah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, istilah “Pembagian Urusan Pemerintahan” mengalami perubahan menjadi “Urusan Pemerintahan” dengan klasifikasi urusan pemerintahan dibagi atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Dan urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.²

² Lihat Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.³

Dengan demikian, pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan pemerintahan tersebut bertujuan untuk menyelenggarakan apa yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam alenia ke IV. Berdasarkan tujuan tersebut maka dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18A, dibentuklah hubungan pemeritahan pusat dan daerah yang meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Dalam mencapai tujuan negara, pemerintah pusat membentuk hubungan *check and balances* dengan pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah itu sendiri merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.

³ Lihat Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Kedudukan Desa sendiri dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak secara eksplisit diatur dalam peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya adalah Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pembagian wilayah negara Indonesia, yakni pemerintah daerah terdiri atas pemerintah provinsi dan pemerintah provinsi itu dibagi atas pemerintah daerah kabupaten dan kota, pemerintah daerah kabupaten dan kota itu dibagi atas kecamatan dan kecamatan itu dibagi atas kelurahan/Desa. Dengan demikian, Desa merupakan satu bagian dari pemerintah daerah yang berada di bawah pemerintahan tingkat kecamatan.⁴

Desa adalah Desa dan Desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, Desa diberikan wewenang yang meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan

⁴ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁵ Lihat Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.⁶ Selain itu, Desa juga memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola keuangannya sendiri. Keuangan Desa merupakan semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa. Hak dan kewajiban tersebut menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan Keuangan Desa.⁷ Pendapatan Desa salah satunya bersumber dari Alokasi Dana Desa (ADD) yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota.⁸ Alokasi Dana Desa, selanjutnya disingkat ADD, adalah dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.⁹

Namun, dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa seringkali ditemukan adanya penyalahgunaan wewenang. Menurut John Dalberg Acton, "*Power tends to corrupt....*", bahwa kekuasaan atau kewenangan cenderung untuk disalahgunakan. Berkaitan dengan Dana Desa, Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat ada 169 kasus korupsi selama semester I/2020. Dari jumlah tersebut, korupsi di sektor anggaran Dana Desa paling banyak terjadi, yakni 44 kasus. Sektor pemerintahan dan pertanahan

⁶ Lihat Pasal 18 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁷ Lihat Pasal 71 Undang –Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁸ Lihat Pasal 72 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁹ Lihat Pasal 1 Angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

menyusul dengan masing-masing 13 kasus korupsi.¹⁰ Dengan demikian, dibutuhkan pengawasan untuk menjamin kesesuaian antara penggunaan wewenang dengan tujuan diberikannya wewenangan tersebut. Saiful Anwar memberikan pemahaman bahwa pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan.¹¹

Menurut H.D Stout, wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.¹² Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.¹³

Pada dasarnya, pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Pembinaan dan pengawasan tersebut secara nasional

¹⁰ Diakses melalui <https://nasional.kontan.co.id/news/icw-menyebut-ada-169-kasus-korupsi-sepanjang-semester-i-2020> pada hari Sabtu, 6 Februari 2021 pukul 09.52 Wita.

¹¹ Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, h. 3.

¹² Ridwan HR, *Hukum Administrai Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017, h. 98.

¹³ Lihat Pasal 16 Ayat (1) huruf b Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

dikoordinasikan oleh Menteri.¹⁴ Bupati/wali kota sebagai kepala daerah kabupaten/kota berkewajiban melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Perangkat Daerah kabupaten/kota. Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan, bupati/wali kota dibantu oleh inspektorat kabupaten/kota.¹⁵

Berdasarkan Pasal 112 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa mengenai pengawasan, bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Selanjutnya, pada bagian penjelasan dari pasal tersebut, bahwa yang dimaksud dengan pemerintah adalah menteri dalam negeri yang pembinaan umum penyelenggaraan pemerintah Desa. Selanjutnya, pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) tersebut meliputi salah satunya ialah menetapkan bantuan keuangan langsung kepada Desa.

Selanjutnya dalam Pasal 99 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa:

- (1) Penyaluran ADD dan bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota dari kabupaten/kota ke Desa dilakukan secara bertahap.
- (2) Tata cara penyaluran ADD dan bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan bupati/walikota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri.

¹⁴ Lihat Pasal 373 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁵ Lihat Pasal 380 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- (3) Penyaluran bantuan keuangan yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi atau anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota ke Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kementerian Dalam Negeri sendiri mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.¹⁶ Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian Dalam Negeri menyelenggarakan fungsi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang politik dan pemerintahan umum, otonomi daerah, pembinaan administrasi kewilayahan, pembinaan pemerintah Desa, pembinaan urusan pemerintahan dan pembangunan daerah, pembinaan keuangan daerah, serta kependudukan dan pencatatan sipil, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, Kementerian Dalam Negeri dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan fungsi pengoordinasian, pembinaan dan pengawasan umum, fasilitasi, dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁷

Dalam susunan organisasi Kementerian Dalam Negeri, terdiri atas Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri dan Desa dipimpin oleh Direktur

¹⁶ Lihat Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

¹⁷ Lihat Pasal 3 huruf a dan huruf f Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

Jenderal.¹⁸ Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁹

Dalam melaksanakan tugas, Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan menyelenggarakan fungsi pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang fasilitasi penataan Desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan Desa, **pengelolaan keuangan** dan aset Desa, produk hukum Desa, pemilihan kepala Desa, perangkat Desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan Desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan Desa.²⁰ Dalam kaitannya dengan Dana Desa berdasarkan Pasal 74 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa bahwa Menteri melakukan pembinaan dan pengawasan yang dikoordinasikan oleh Direktur Jenderal Bina Pemerintahan Desa dan Inspektur Jenderal Kementerian Dalam Negeri sesuai dengan tugas dan fungsi.

Sedangkan, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 12 huruf e Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2020 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, bahwa dalam

¹⁸ Lihat Pasal 4 huruf f dan Pasal 20 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

¹⁹ Pasal 21 Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

²⁰ Lihat Pasal 22 huruf e Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

melaksanakan tugas, Direktorat Jenderal Pembangunan Desa dan Perdesaan menyelenggarakan fungsi pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang perencanaan teknis pembangunan Desa dan Perdesaan, pembangunan sarana dan prasarana Desa dan Perdesaan, pengembangan sosial budaya dan lingkungan Desa dan Perdesaan, advokasi dan kerja sama Desa dan Perdesaan, serta **fasilitasi pemanfaatan dana Desa**.²¹

Dengan demikian, terdapat persinggungan kewenangan antara Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi terkait dengan keuangan Desa. Kewenangan Kementerian Dalam Negeri adalah melakukan pengelolaan terhadap keuangan Desa, sedangkan kewenangan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi adalah melakukan fasilitasi pemanfaatan dana Desa. Yang mana keuangan Desa itu 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, termasuk di dalamnya ADD dan Dana Desa.

Berdasarkan uraian atas, maka dalam pengawasan ADD terjadi persinggungan kewenangan antara dua kementerian.

²¹ Pasal 12 huruf e Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2020 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pengaturan kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap ADD oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi?
2. Bagaimanakah pelaksanaan pengawasan ADD oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan pengaturan kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap ADD oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.
2. Untuk menjelaskan dan menganalisis pelaksanaan pengawasan ADD oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun yang menjadi Manfaat penelitian pada penulisan tesis ini adalah:

1. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan/sumbangan pemikiran bagi para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan

pemerintahan Desa khususnya yang berkaitan dengan pengawasan terhadap Dana Desa.

2. Manfaat Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran terkhusus dalam bidang Hukum Tata Negara, terkait dualisme kewenangan kementerian dalam melakukan pengawasan terhadap ADD.

E. Orisinalitas Penelitian

Penulisan tentang Kewenangan Pengawasan Terhadap Alokasi Dana Desa akan diuraikan dalam penelitian ini dan merupakan prioritas masalah yang akan diteliti.

lis Priyatun, Tesis dengan judul: "Pengawasan Pengelolaan Dana Desa Oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Lampung Selatan". Tesis S2 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2018. Tesis ini mengkaji tentang pengawasan inspektorat terhadap pengelolaan dana Desa di kabupaten Lampung Selatan dan tindak lanjut pengawasan inspektorat terhadap pengelolaan dana Desa di Kabupaten Lampung Selatan. Pengawasan yang dilakukan inspektorat kabupaten lampung selatan belum terlaksana secara optimal, hal ini dapat dilihat dari pemeriksaan fisik belum dilaksanakan secara menyeluruh pada pemeriksaan kasus masih terdapat laporan yang belum ditindaklanjuti. Adapun tindak lanjut dan evaluasi hasil pengawasan inspektorat apabila terjadi kesalahan dalam pengelolaan Dana Desa maka inspektorat langsung melakukan

pembinaan dan masih banyak kasus di lampung selatan yang belum ditindaklanjuti karena inspektorat terkesan masih tertutup dan tidak transparan.

Muhammad Luthfi Mustafa, Tesis dengan judul: "Implementasi Pencairan Dan Pengelolaan Dana Desa (DD) dan Alokasi Dana Desa (ADD) Di Kecamatan Bener Kabupaten Purworejo Tahun Anggaran 2016". Tesis S2 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2017. Tesis ini mengkaji tentang proses pencairan dan pengelolaan Dana Desa (DD) dan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Bener Kabupaten Purworejo, serta melihat faktor apa saja yang mempengaruhi proses pencairan Dana Desa (DD) dan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Bener. Dalam hasil penelitian menunjukkan bahwa regulasi dan kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah yang mengalami perubahan serta sumber daya manusia menjadi faktor utama dalam proses pencairan dan pengelolaan Dana Desa dan Alokasi Dana Desa (ADD) tahun Anggaran 2016.

Moh. Ikbal Babeng, Tesis dengan judul: "Efektivitas Pemerintah Desa Dalam Penggunaan Alokasi Dana Desa Di Kecamatan Balandak KAbupate Banggai". Tesis S2 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2018. Tesis ini mengkaji tentang pengimplementasian Alokasi Dana Desa (ADD) di beberapa Desa di Kecamatan Balandak beserta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi tersebut. Berdasarkan hasil penelitian, pengimplementasian

ADD di beberapa Desa di Kecamatan Balandak belum optimal sebagaimana dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penggunaan ADD di beberapa Desa di Kecamatan Balandak masih berorientasi pada pembangunan fisik sarana Desa dan belum mengarah pada peningkatan kapasitas masyarakat Desa dengan peningkatan sumber daya manusia masyarakat Desa. Adapun faktor yang menghambat penggunaan ADD tersebut dipengaruhi oleh tingkat sumber daya manusia aparat pemerintah Desa dan masyarakat Desa, serta dominan dipengaruhi oleh sarana dan prasarana Desa serta letak geografis Desa dari pusat kota Kabupaten Banggai.

Dalam penelitian ini fokus kajiannya adalah **Kewenangan Pengawasan Terhadap Alokasi Dana Desa.**

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Untuk melaksanakan fungsi pemerintahan, kewenangan sangatlah penting. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “wewenang” memiliki arti:²²

- 1) Hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan
- 2) Kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan
- 3) Melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain,
- 4) Fungsi yang boleh dilaksanakan.

Sedangkan “Kewenangan” memiliki arti:²³

- 1) Hal berwenang,
- 2) Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

Kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.²⁴

Di dalam tatanan hukum publik, wewenang mempunyai arti yang sangat penting karena wewenang merupakan dasar bertindak bagi pejabat, badan atau lembaga negara. Sesuai dengan pendapat Marbun yang

²² M. Jeffri Arlinandes Chandra dan JT Pareke, *Kewenangan Bank Indonesia Dalam Pengaturan dan Perbankan di Indonesia Setelah Terbitnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK*, CV. Zigie Utama, Bengkulu, 2018, h. 54-55.

²³ *Ibid.* h. 55.

²⁴ *Ibid.* h. 58.

menyatakan bahwa kewenangan berarti kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada badan atau pejabat untuk melakukan tindakan-tindakan, utanya tindakan-tindakan yang menimbulkan akibat-akibat hukum, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Selain itu, sebuah kewenangan selalu dibatasi oleh isi atau substansi, waktu dan wilayah sehingga pelaksanaan wewenang harus tunduk pada batasan-batasan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis seperti asas-asas hukum.²⁵

Secara normatif, prinsip bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan ini memang dianut di setiap Negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Mengenai wewenang itu, H.D. Stout mengatakan bahwa:²⁶

Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.

Lebih lanjut, H.D. Stout, dengan menyetir pendapat Goorden, mengatakan bahwa wewenang adalah keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik. Selanjutnya menurut Safri Nugraha, kewenangan

²⁵ Fais Yonas Bo'a, *UUD 1945 MPR dan Keniscayaan Amandemen (Terkait Kewenangan Konstitutif MPR dan Kebutuhan Amandemen Ke Lima UUD 1945)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2018, h. 9.

²⁶ Ridwan HR, *Op.cit*, h. 98.

adalah kekuasaan yang mempunyai landasan hukum, agar tidak menimbulkan kesewenang-wenangan.²⁷ Menurut F.P.C.L. Tonnaer, kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga Negara.²⁸

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Kewenangan yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut.²⁹

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu, yaitu tindakan-tindakan yang yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Wewenang adalah bagian penting dari hukum administrasi. Wewenang oleh Indroharto diartika sebagai suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk

²⁷ Husaimi HS dan Marjan Miharja, *Penyalahgunaan Wewenang Terkait Dengan Prosedur Penangkapan Terhadap Korban Yang Salah Tangkap*, Qiara Media, Jawa Timur, 2016, h. 39.

²⁸ Ridwan HR, *Op.cit.* h. 98-99.

²⁹ *Ibid.* h. 99

menimbulkan akibat-akibat hukum yang sah. Stroink mengartikan wewenang sebagai kemampuan yuridis dari seseorang.³⁰

Rene Seerden dan Frits Stroink menyatakan bahwa ciri utama dari wewenang adalah bahwa wewenang dilaksanakan secara sepihak dan memiliki akibat berlaku untuk semua orang. Menurut Bradley dan Ewing, ketika undang-undang memberikan wewenang kepada badan atau pejabat pemerintahan, mungkin saja berarti memberikan tugas/kewajiban yang luas kepada badan atau pejabat pemerintahan untuk memenuhi tujuan kebijakan tertentu.³¹

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan proses penyelenggaraan pemerintahan, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertical berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan Negara secara keseluruhan.³² Dengan demikian, substansi dari wewenang pemerintahan ialah kemampuan untuk melakukan tindakan

³⁰ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2017, h. 108.

³¹ *Ibid.*

³² Ridwan HR, *Op.cit.*, h. 99-100.

atau perbuatan hukum pemerintahan (*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*).³³

Dalam Negara hukum, yang menempatkan asas legalitas sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan, wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegheid*) itu berasal dari peraturan perundang-undangan.

R.J.H.M. Huisman menyatakan pendapat berikut ini.³⁴

Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan tetapi juga terhadap para pegawai, misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya atau terhadap badan khusus seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah, atau bahkan terhadap badan hukum privat.

Pendapat yang sama dikemukakan oleh P. de Hann (1986: 42) dengan menyebutkan, bahwa wewenang pemerintahan tidaklah jatuh dari langit akan tetapi ditentukan oleh hukum (*overheidsbevoegdheden komen niet uit de lucht vallen, zij worden door het recht genormeerd*).³⁵

Untuk mendapatkan gambaran yang lebih utuh tentang seperti apa wewenang pemerintahan itu dijalankan, maka terlebih dahulu akan diuraikan pengertian mengenai apa yang dimaksud dengan “jabatan pemerintahan” yang diambil dari kata “*ambt*” (jabatan) dalam bahasa Belanda. Hanya dengan memahami apa yang dimaksud dengan jabatan

³³ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, h. 103.

³⁴ Ridwan HR, *Op.cit*, h. 100.

³⁵ Aminuddin Ilmar, *Op.cit*, h. 104.

tersebut dengan sendirinya akan didapatkan pemahaman mengenai adanya hubungan antara jabatan dan wewenang pemerintahan.³⁶

Dalam konsep hukum tata negara sebagaimana yang dikemukakan oleh Logemann (1954: 88), bahwa negara adalah organisasi jabatan (*de staat is ambten organisatie*). Selanjutnya dikemukakan bahwa dalam bentuk kenyataan sosialnya, negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi. Pengertian fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan, dan fungsi-fungsi ini dinamakan dengan jabatan. Dengan kata lain, menurut Bagir Manan (2004: 66) jabatan adalah lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi.³⁷

Penyelenggaraan organisasi negara yang dalam hal ini dijalankan oleh pemerintah dan berisikan sejumlah jabatan yang melekat pada organisasi negara tersebut dalam pelaksanaannya dilakukan atau dilaksanakan oleh pemegang atau pemangku jabatan dan seringkali disebut dengan istilah “pejabat” penyelenggara pemerintahan. Dalam menjalankan pemerintahan para pejabat dilekatkan tugas dan wewenang untuk merealisasikan fungsi jabatan yang dipangkunya. Menurut Bagir Manan (2004: 66) agar tugas dan wewenang pejabat pemerintahan dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan atau perbuatan hukum konkret dan

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.* h. 104-105.

dapat dipertanggungjawabkan baik secara politik, hukum dan/atau sosial, maka kepada para pejabat pemerintahan dibekali dengan hak dan kewajiban tertentu.³⁸

Menurut Bagir Manan, antara tugas dan wewenang di satu pihak dengan hak dan kewajiban di pihak lain mempunyai hubungan yang bersifat fungsional satu sama lain. Sehingga penentuan tugas dan wewenang pemerintahan akan menjadi pengukur apakah hak dan kewajiban dijalankan sebagaimana mestinya atau telah terjadi tindakan atau perbuatan pemerintahan yang melampaui batas kewenangan yang diberikan kepadanya (*misbruik van recht*), atukah telah terjadi tindakan atau perbuatan pemerintahan berupa penyalahgunaan wewenang (*detoernement de pouvoir*). Sebaliknya, hak dan kewajiban memungkinkan para pejabat pemerintahan melakukan tindakan atau perbuatan baik berupa tindakan hukum maupun tindakan atau perbuatan konkret tertentu. Tanpa adanya hak dan kewajiban yang diletakkan pada tugas wewenang pejabat pemerintahan tersebut, maka tentunya segala tugas dan wewenang tidak dapat diwujudkan secara konkret dalam bentuk tindakan atau perbuatan pemerintahan.³⁹

Jabatan dalam lingkungan organisasi negara dapat dibedakan dengan berbagai macam cara. Bagir Manan (2004: 67) membedakan antara jabatan sebagai alat perlengkapan negara dan jabatan sebagai

³⁸ *Ibid.* h. 105-106.

³⁹ *Ibid.* h. 106.

penyelenggara administrasi pemerintahan. Selain itu, dibedakan pula antara jabatan politik dan bukan politik. Bahkan dibedakan pula jabatan yang secara langsung bertanggung jawab dan berada dalam kendali atau pengawasan publik dan yang tidak langsung bertanggung jawab dan tidak langsung berada dalam dalam pengawasan dan kendali publik. Selanjutnya, menurut Bagir Manan perbedaan tersebut dapat lebih diperinci dengan berbagai cara atau pendekatan. Dalam hal pengisian jabatan yang penting diperhatikan, yaitu apakah pengisian jabatan pemerintahan tersebut memerlukan atau tidak memerlukan peran serta atau dukungan dari rakyat (publik). Selain itu, apakah dalam pengisian jabatan pemerintahan itu harus dilakukan secara kolejal atau oleh perorangan tertentu. Perbedaan tersebut penting dilakukan bukan hanya berkaitan dengan tata cara atau prosedur pengisian jabatan, akan tetapi berkaitan pula pertanggung jawaban dan pengawasan serta kendali terhadap pemegang atau pemangku jabatan (pejabat) tertentu.⁴⁰

Kewenangan dapat dibedakan menurut sumbernya, kepentingannya, teritoria, ruang lingkupnya, dan menurut urusan pemerintahan.

Kewenangan menurut sumbernya dibedakan menjadi dua macam:⁴¹

- a. Wewenang personal, yaitu wewenang yang bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau norma, dan kesanggupan untuk memimpin.
- b. Wewenang ofisial, yaitu wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang berada di atasnya.

⁴⁰ *Ibid.* h. 107.

⁴¹ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Press, Jakarta, 2017, h. 186-186.

Max Weber membagi kewenangan menjadi empat macam, yang meliputi:⁴²

- a. Wewenang kharismatis, tradisional, dan rasional;
- b. Wewenang resmi dan tidak resmi;
- c. Wewenang pribadi dan territorial; dan
- d. Wewenang terbatas dan menyeluruh.

Wewenang kharismatis merupakan wewenang yang didasarkan pada kharisma yang merupakan suatu kemampuan khusus yang melekat pada diri seseorang, kemampuan mana yang diyakini sebagai pembawaan seseorang sejak lahir. Wewenang tradisional merupakan wewenang yang dapat dipunyai oleh seseorang atau sekelompok orang. Dan wewenang rasional atau *legal*, yaitu wewenang yang disandarkan pada sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat, sistem hukum mana dipahamkan sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta ditaati oleh masyarakat, dan bahkan yang telah diperkuat oleh Negara.⁴³

Wewenang tidak resmi merupakan hubungan-hubungan yang timbul antarpribadi yang sifatnya situasional, dan sifatnya sangat ditentukan pihak-pihak yang saling berhubungan tadi. Sedangkan wewenang resmi sifatnya sistematis, dapat diperhitungkan dan rasional. Biasanya wewenang ini dapat dijumpai pada kelompok-kelompok besar yang memerlukan aturan tata tertib yang tegas dan bersifat tetap.⁴⁴

Wewenang pribadi lebih didasarkan pada tradisi, dan/atau kharisma. Sedangkan wewenang territorial merupakan wewenang yang dilihat dari

⁴² *Ibid.* H. 187.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.* h. 187-188.

wilayah tempat tinggal. Wewenang terbatas adalah wewenang yang sifatnya terbatas, dalam arti tidak mencakup semua sektor akan tetapi hanya terbatas pada salah satu sektor atau bidang saja. Sedangkan wewenang menyeluruh merupakan wewenang yang tidak dibatasi oleh bidang-bidang tertentu.⁴⁵

2. Sumber dan Cara Memperoleh Kewenangan

Seiring dengan pilar utama Negara hukum, yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:⁴⁶

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di Negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah.
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang

⁴⁵ *Ibid.* h. 188.

⁴⁶ Ridwan HR, *Op.cit.* h. 101.

pemerintah kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

Dalam istilah hukum, atribusi diterjemahkan sebagai “pembagian (kekuasaan); dalam kata *atributie van rechtsmacht*; pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (kompetensi mutlak), sebagai lawan dari *distributie van rechtmacht*”. Salah satu kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah adalah atribusi.⁴⁷

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.⁴⁸

Dalam istilah hukum yang dimaksud dengan delegasi adalah penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. H.D Wijk berpendapat bahwa pengertian dari delegasi adalah “penyerahan wewenang pemerintah dari suatu badan atau pejabat pemerintahan kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya. Selanjutnya van Wijk mengungkapkan bahwa bentuk delegasi yang biasa adalah bentuk di mana dalam instansi pertama suatu wewenang pemerintahan yang dilambangkan kepada suatu lembaga pemerintahan diserahkan oleh lembaga ini kepada lembaga pemerintahan yang lainnya. Namun, pihak yang didelegasikan juga kadang-kadang bisa menyerahkan

⁴⁷ Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa Cendekia, Bandung, 2019, h. 138.

⁴⁸ Ridwan HR, *Op.cit.* h. 101.

wewenang ini, sehingga kita dapat berbicara tentang subdelegasi. Untuk subdelegasi berlaku mutatis, peraturan yang sama seperti untuk delegasi.⁴⁹

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:⁵⁰

- a. Atribusi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Berbeda dengan van Wijk, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Mengenai atribusi dan delegasi disebutkan bahwa atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang memperoleh wewenang secara atributif kepada orang lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului atribusi.⁵¹

Pengertian atribusi dan delegasi berdasarkan *Algemene Bepalingen van Administratief Recht*, atribusi wewenang dikemukakan bilamana undang-undang dalam arti materiil menyerahkan wewenang tertentu kepada orang tertentu. Dalam hal delegasi disebutkan sebagai pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang, kepada organ lainnya, yang akan melaksanakan wewenang yang dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri. Di dalam *Algemene Wet Bestuursrecht*

⁴⁹ Juniarso Ridwan, *Op. cit.* h. 38.

⁵⁰ Ridwan HR, *Op.cit.* h. 102.

⁵¹ *Ibid.* h. 102-103.

(AwB), mandat berarti pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya, sedangkan delegasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan kepada organ lain untuk mengambil keputusan dengan tanggung jawab sendiri. Artinya dalam penyerahan wewenang melalui delegasi ini, pemberi wewenang telah lepas dari tanggung jawab hukum atau dari tuntutan pihak ketiga, jika dalam penggunaan wewenang itu menimbulkan kerugian pada pihak lain.⁵²

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagaimana dikutip dari Ridwan (2011:104), sebagai berikut:⁵³

- 1) Delegasi harus definitive dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- 2) Delegasi harus berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- 4) Adanya kewajiban mempertanggungjawabkan dari penerima delegasi (*delegataris*) kepada *delegans*.
- 5) *Delegans* dapat memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut kepada *delegataris*.

Selanjutnya, dapat dikemukakan bahwa dengan mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang dari organ pemerintahan akan memperjelas legitimasi tindakan atau perbuatan pemerintahan. Hal ini terkait pula dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwoording*) dalam setiap penggunaan wewenang pemerintahan yang menegaskan,

⁵² *Ibid.* h. 103-104.

⁵³ Aminuddin Ilmar, *Op.cit.*, hlm 115.

bahwa tidak ada satupun kewenangan yang diberikan kepada pemerintah dalam melakukan suatu tindakan atau perbuatan tanpa disertai dengan pertanggungjawaban (*geen bevoegheid naar bestuur rechtshandelingen zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority in government action without responsibility*). Dengan kata lain, bahwa dalam setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu selaku personifikasi dari jabatan pemerintahan, maka tersirat dengan jelas di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.⁵⁴

Wewenang yang didapat melalui atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan jika pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup untuk melakukannya sendiri. HD. Van Wijk menjelaskan arti mandat adalah suatu orga pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁵⁵

Berbeda dengan delegasi, mengenai mandat, pemberi mandat tetap berwenang untuk melakukan sendiri wewenangnya apabila ia menginginkannya. Mandans atau pemberi mandat tetap bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh mandataris sebagaimana yang dikatakan oleh van Wijk, bahwa pada mandat kita tidak berbicara tentang pemindahan kekuasaan atau wewenang di dalam arti yuridis, sekarang telah ditangani oleh dan atas nama lembaga pemerintahan yang bersangkutan, penanganannya juga diserahkan kepada lembaga tersebut; berbicara

⁵⁴ *Ibid.* h. 115-116.

⁵⁵ Juniarso Ridwan, *Op. cit.*, h. 139.

secara yuridis, tetap merupakan keputusan lembaga itu sendiri. Pemberi mandat atau mandans juga tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenang bila mana ia kehendaki, ia bisa memberikan kepada para mandatarisnya segala bentuk yang dianggapnya perlu, ia seluruhnya bertanggung jawab atas segala keputusan yang diambil berdasarkan mandat.⁵⁶

Umumnya, mandat diberikan dalam hubungan kerja antara atasan dan bawahan. Pada mandat tidak terjadi pengakuan kewenangan dan pemberi mandat wajib untuk memberi intruksi (penjelasan) kepada yang disertai wewenang dan berhak untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang tersebut.⁵⁷

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan bahwa dalam hal mandat dikemukakan sebagai berikut.⁵⁸

Pada mandat tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat, tidak terjadi perubahan wewenang apa pun setidaknya-tidaknya dalam arti yuridis formal. Yang ada hanyalah hubungan internal...

Dari uraian tersebut di atas, secara jelas dapat disimpulkan bahwa wewenang pemerintahan yang menjadi dasar tindakan atau perbuatan pemerintahan meliputi tiga jenis wewenang, yaitu: wewenang yang diperoleh secara atribusi dan berasal dari peraturan perundang-undangan adalah wewenang yang bersifat asli. Dengan kata lain, organ pemerintahan

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, Deepublish, Yogyakarta, 2018, h. 396.

⁵⁸ Ridwan HR, *Op. cit.*, h. 102-103.

memperoleh wewenang secara langsung dari rumusan norma-norma pasal tertentu dari suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal tindakan atau perbuatan pemerintahan didasarkan pada wewenang atribusi, maka pemerintah selaku penerima wewenang atribusi dapat menciptakan wewenang pemerintahan baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan demikian maka tanggung jawab intern maupun ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada pemerintah selaku penerima wewenang pemerintahan (*atributaris*).⁵⁹

Pada wewenang delegasi tidak ada penciptaan wewenang baru, yang ada hanyalah pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya sehingga tanggung jawab yuridisnya tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) tetapi telah beralih kepada penerima delegasi (*delegataris*).⁶⁰

Adapun pada wewenang mandat, maka penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), sedangkan tanggung jawab akhir dari keputusan yang diambil oleh penerima mandat atau mandataris tetap berada pada pemberi mandat atau mandans. Dalam hal ini, penerima mandat hanyalah sekadar melaksanakan atau menyelenggarakan apa yang tetap menjadi tanggung jawab pemberi mandat.⁶¹

⁵⁹ *Ibid.* h. 116.

⁶⁰ *Ibid.* h. 116-117.

⁶¹ *Ibid.*

Dalam kepustakaan terdapat pembagian mengenai sifat wewenang pemerintahan yakni terikat, fakultatif, dan bebas, terutama dalam kaitannya dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*beschikkingen*) oleh organ pemerintahan, sehingga dikenal ada keputusan yang bersifat terikat dan bebas. Indroharto mengatakan bahwa; *pertama*, wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan isi dari keputusan yang harus diambil, dengan kata lain terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara rinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu merupakan wewenang terikat; *kedua*, wewenang fakultatif, terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun wewenang itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya; *ketiga*, wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha Negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan.⁶²

⁶² *Ibid.* hlm 107-108.

Philipus M. Hadjon, dengan mengutip pendapat Spelt dan Ten Berge, membagi kewenangan bebas dalam dua kategori, yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian. Ada kebebasan kebijaksanaan (wewenang diskresi dalam arti sempit) bila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintahan sedangkan organ pemerintahan tersebut bebas untuk (tidak) menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi. Adapun kebebasan penilaian (wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya) ada, sejauh menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintahan untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah dipenuhi. Berdasarkan pengertian ini, Philipus M. Hadjon menyimpulkan adanya dua jenis kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi, yaitu: *pertama*, kewenangan untuk memutuskan secara mandiri; *kedua*, kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar.⁶³

3. Tugas dan Wewenang Kementerian Dalam Negeri

Kepala eksekutif sebenarnya adalah menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden. Oleh sebab itu, dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan dinyatakan bahwa menteri itu bukanlah pejabat biasa. Kedudukannya sangat tinggi sebagai pimpinan pemerintahan eksekutif sehari-hari. Artinya, para menteri itulah pada

⁶³ *Ibid.* hlm 108.

pokoknya yang merupakan pimpinan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya di bidang tugas dan wewenangnya masing-masing.⁶⁴

Berdasarkan Pasal 112 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa mengenai pengawasan, bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Selanjutnya, pada bagian penjelasan dari pasal tersebut, bahwa yang dimaksud dengan pemerintah adalah Menteri Dalam Negeri yang melakukan pembinaan umum penyelenggaraan pemerintah Desa. Selanjutnya, pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 112 ayat (1) tersebut meliputi salah satunya ialah memberikan pedoman dan standar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan bagian dari kewenangan Desa termasuk di dalamnya pengelolaan keuangan Desa menjadi salah satu tugas dari Kepala Desa selaku pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa dan unsur penyelenggara pemerintahan Desa.

Selanjutnya dalam Pasal 93 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa:

- Pengelolaan keuangan Desa meliputi:
- a. Perencanaan;
 - b. Pelaksanaan;

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 147.

- c. Penatausahaan;
- d. Pelaporan; dan
- e. Pertanggungjawaban.

Sebagaimana amanat dari Pasal 106 Peraturan Pemerintah tersebut di atas, bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan keuangan Desa diatur dalam Peraturan Menteri, maka berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, bahwa Pengelolaan keuangan Desa dilakukan dengan Basis Kas. Basis Kas tersebut merupakan pencatatan transaksi pada saat kas diterima atau dikeluarkan dari rekening kas Desa. Pengelolaan keuangan Desa dapat dilakukan dengan menggunakan sistem informasi yang dikelola Kementerian Dalam Negeri.

Dalam kaitannya dengan ADD berdasarkan Pasal 74 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa bahwa Menteri melakukan pembinaan dan pengawasan yang dikoordinasikan oleh Direktur Jenderal Bina Pemerintahan Desa dan Inspektur Jenderal Kementerian Dalam Negeri sesuai dengan tugas dan fungsi.

Kementerian Dalam Negeri sendiri mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.⁶⁵

Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian Dalam Negeri

⁶⁵ Lihat Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

menyelenggarakan fungsi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang politik dan pemerintahan umum, otonomi daerah, pembinaan administrasi kewilayahan, pembinaan pemerintah Desa, pembinaan urusan pemerintahan dan pembangunan daerah, pembinaan keuangan daerah, serta kependudukan dan pencatatan sipil, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, Kementerian Dalam Negeri dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan fungsi pengoordinasian, pembinaan dan pengawasan umum, fasilitasi, dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶⁶

Dalam susunan organisasi Kementerian Dalam Negeri, terdiri atas Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri dan Desa dipimpin oleh Direktur Jenderal.⁶⁷ Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas, Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan menyelenggarakan fungsi pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang fasilitasi penataan Desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan Desa, pengelolaan keuangan dan aset Desa,

⁶⁶ Lihat Pasal 3 huruf a dan huruf f Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

⁶⁷ Lihat Pasal 4 huruf f dan Pasal 20 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

produk hukum Desa, pemilihan kepala Desa, perangkat Desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan Desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan Desa.⁶⁸

Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa, terdiri atas Direktorat Fasilitas Keuangan dan Aset Pemerintahan Desa yang mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa di bidang fasilitas keuangan dan aset pemerintahan Desa. Dalam melaksanakan tugas, Direktorat Fasilitas Keuangan dan Aset Pemerintahan Desa menyelenggarakan fungsi pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang fasilitas keuangan Desa, sumber pendapatan Desa, transfer dana Desa, pengelolaan aset Desa, dan sistem informasi keuangan dan aset Desa.⁶⁹

Selanjutnya dalam Pasal 784 huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri, bahwa Direktorat Fasilitas Keuangan dan Aset Pemerintahan Desa, terdiri atas Subdirektorat Fasilitas Pendapatan dan Transfer Dana Desa. Subdirektorat Fasilitas Pendapatan dan Transfer Dana Desa mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, pelaksanaan pembinaan umum dan koordinasi, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan, pemberian bimbingan

⁶⁸ Lihat Pasal 21 dan Pasal 22 huruf e Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

⁶⁹ Lihat Pasal 714 huruf d, Pasal 782, dan Pasal 783 huruf e Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

teknis dan supervisi serta fasilitasi di bidang pengelolaan sumber pendapatan Desa, pengembangan potensi sumber pendapatan Desa, dan transfer dana Desa.⁷⁰

4. Tugas dan Wewenang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi

Terbentuknya Kementerian Desa dimulai sejak diaturnya kewenangan Kementerian Desa terkait dengan keuangan Desa khususnya ADD. Dalam ketentuan Pasal 131 Ayat (1) 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, bahwa Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan Desa, pembangunan kawasan Perdesaan, dan pemberdayaan masyarakat Desa menetapkan pedoman umum pelaksanaan pembangunan Desa, pembangunan kawasan Perdesaan, pemberdayaan masyarakat Desa, dan pendampingan masyarakat Desa berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 12 huruf e Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2020 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah

⁷⁰ Pasal 789 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri.

Tertinggal, dan Transmigrasi, bahwa Dalam melaksanakan tugas, Direktorat Jenderal Pembangunan Desa dan PeDesaan menyelenggarakan fungsi pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang perencanaan teknis pembangunan Desa dan Perdesaan, pembangunan sarana dan prasarana Desa dan Perdesaan, pengembangan sosial budaya dan lingkungan Desa dan Perdesaan, advokasi dan kerja sama Desa dan Perdesaan, serta fasilitasi pemanfaatan dana Desa. Selanjutnya dalam Pasal 10 Ayat (1) dan Ayat (2), bahwa Direktorat Jenderal Pembangunan Desa dan Perdesaan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri dan dipimpin oleh Direktur Jenderal. Direktorat Jenderal Pembangunan Desa dan Perdesaan mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembangunan Desa dan Perdesaan.⁷¹

Selanjutnya dalam Pasal 55 huruf f Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi, bahwa Direktorat Jenderal Pembangunan Desa dan Perdesaan terdiri atas Direktorat Fasilitasi Pemanfaatan Dana Desa. Direktorat Fasilitasi Pemanfaatan Dana Desa merupakan unit organisasi Direktorat Jenderal Pembangunan Desa dan Perdesaan di bidang fasilitasi pemanfaatan dana

⁷¹ Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2020 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.

Desa yang dipimpin oleh Direktur yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal.⁷²

Direktorat Fasilitasi Pemanfaatan Dana Desa mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang fasilitasi pemanfaatan dana Desa.⁷³ Dalam melaksanakan tugas, Direktorat Fasilitasi Pemanfaatan Dana Desa menyelenggarakan fungsi huruf e pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang penyusunan rencana prioritas pemanfaatan dana Desa, penyusunan rencana pemanfaatan dana Desa secara partisipatif, pelaksanaan pemanfaatan dana Desa, pengembangan partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dana Desa, serta pengelolaan sistem informasi dana Desa.⁷⁴

Direktorat Fasilitasi Pemanfaatan Dana Desa terdiri atas Subbagian Tata Usaha dan kelompok jabatan fungsional. Subbagian Tata Usaha mempunyai tugas melakukan urusan fasilitasi penyusunan rencana, program, dan anggaran, pelaporan kinerja, koordinasi data dan informasi, koordinasi administrasi penerapan sistem pengendalian intern, administrasi kepegawaian, ketatalaksanaan, administrasi keuangan, administrasi

⁷² Pasal 84 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi.

⁷³ Pasal 85 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi.

⁷⁴ Pasal 86 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi.

barang milik negara, tata persuratan, kearsipan, serta kerumahtanggaan Direktorat.⁷⁵

B. Teori Pengawasan

Pemerintah daerah adalah subdivisi pemerintahan nasional. Dalam Negara kesatuan, pemerintah daerah langsung di bawah pemerintah pusat sedangkan dalam Negara serikat pemerintah daerah di bawah Negara bagian. Dalam Negara kesatuan, pemerintah daerah adalah *dependent* dan *subordinate* terhadap pemerintah pusat sedangkan dalam Negara serikat pemerintah daerah adalah *dependent* dan *subordinate* terhadap Negara bagian. Dengan demikian, baik dalam Negara kesatuan maupun Negara serikat, pemerintah daerah tidak lepas sama sekali dari system pemerintahan nasional. Pemerintah daerah hanya bagian atau subsistem dari sistem pemerintahan nasional. Karena pemerintah daerah merupakan bagian dari pemerintahan nasional, maka antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terdapat hubungan antarpemerintahan yang saling terjalin berkelindan sehingga membentuk satu kesatuan pemerintahan nasional.⁷⁶

Jika demikian, maka dalam suatu pemerintahan nasional terdapat dua subsistem: (a) subsistem pemerintahan pusat dan (b) subsistem

⁷⁵ Pasal 87 dan Pasal 88 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi.

⁷⁶ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, h. 59.

pemerintahan daerah, dalam subsistem pemerintahan daerah terdapat subsistem yang lebih kecil. Di daerah, terdapat subsistem pemerintahan provinsi yang terdiri atas gubernur dan DPRD Provinsi dan sub-subsistem pemerintahan kabupaten/kota yang terdiri atas bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota bahkan sub-subsistem pemerintahan Desa yang terdiri atas kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.⁷⁷

Jalinan antar subsistem dan/atau antar sub-subsistem pemerintahan tersebut membentuk sistem pemerintahan nasional yang merupakan wahana untuk mencapai tujuan Negara. Kondisi demikian akan tercapai manakala hubungan antarsubsistem tersebut dapat menghasilkan jalinan sistemik yang ketika subsistem dan sub-subsistem tersebut bekerja dapat berjalan sesuai dengan fungsi masing-masing secara serasi, selaras, dan harmonis. Untuk dapat membentuk jalinan hubungan pemerintahan yang sistemik dengan hasil guna yang maksimal, setiap Negara mengembangkan hubungan antarlembaga Negara dan hubungan antarpemerintahan pada semua jenjang pemerintahan. Pada tingkat nasional, diatur hubungan antarlembaga tinggi Negara dan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Di daerah diatur hubungan antarlembaga daerah dan hubungan antarpemerintahan daerah. Tata kerja dan mekanisme hubungan antarpemerintahan demikian diatur dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan pelaksanaannya.⁷⁸

⁷⁷ *Ibid.* h. 59-60.

⁷⁸ *Ibid.* h. 60.

Menurut Humes IV (1991:4-7) hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ditentukan dalam sistem pengawasannya. Berdasarkan sistem pengawasan inilah terbentuk tata hubungan pemerintahan dalam suatu Negara.⁷⁹

1. Pengertian Pengawasan

Kata “pengawasan” berasal dari kata awas yang berarti antara lain “penjagaan”. Istilah “pengawasan” dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsure dalam kegiatan pengelolaan. George R. Terry menggunakan istilah “*control*” sebagaimana yang dikutip oleh Muchsan, yang berarti bahwa pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana.⁸⁰

Menurut S.P Siagian bahwa definisi dari pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁸¹

Selanjutnya Suyamto mengemukakan bahwa pengawasan sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.⁸²

⁷⁹ *Ibid.* h. 60-61.

⁸⁰ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, 2004, Alumni, Bandung, h. 88.

⁸¹ Angger Sigit Pramukti & Meylani Chahyaningsi, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016, h. 13.

⁸² Jum Aggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, h. 201.

Bahwasanya pengawasan itu adalah sebagai suatu proses untuk mengetahui untuk mengetahui pekerjaan yang telah dilaksanakan. Dalam artian dilaksanakan fungsi control terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah dilaksanakan sebelumnya. Selanjutnya dilakukan koreksi pelaksanaannya, dengan pengarahan agar sesuai dengan semestinya atau yang telah ditetapkan. Pengawasan yang dilakukan dimaksudkan sebagai kinerja dalam upaya dalam upaya konkret mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan. Dengan demikian dapat terwujud daya guna dan hasil guna.⁸³

Senada dengan pendapat George R. Terry, Djajoesman mengintrodusir pendapat Henry Fayol, mengemukakan bahwa control adalah penelitian apakah segala sesuatu dilakukan sesuai dengan rencana, perintah-perintah dan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.⁸⁴

Bertolak dari pendapat J.R. Beishline, arti control menurut Djajoesman adalah:⁸⁵

“...suatu proses untuk menentukan hubungan antara yang diharapkan dari perencanaan dengan hasil kenyataan yang didapat, serta mengambil tindakan yang perlu secara sah guna memperbaiki segala sesuatu yang menyimpang dari rencana”.

Muchsan sendiri berpendapat sebagai berikut:⁸⁶

“Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/plan)”.

⁸³ Suriansyah Murhaini, *Op.cit*, h. 9.

⁸⁴ *Ibid.* h. 89.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

Sejalan dengan pendapat Georger R. Terry dan J.R. Beishline, Thomas P. Dinapoli secara sederhana mengemukakan pendapat mengenai pengawasan bahwa, pengawasan adalah aktivitas atau prosedur yang diranrang untuk memberikan jaminan yang masuk akal bahwa suatu kegiatan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.⁸⁷

Berbeda dengan yang lain, Dale menjelaskan bahwa pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi juga mengandung arti memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan. Selanjutnya menurut More, dengan demikian pengawasan pada hakikatnya merupakan tindakan antara hasil dalam kenyataan (*das Sein*) dengan hasil yang diinginkan (*das Sollen*). Hal ini disebabkan karena antara kedua hasil tersebut terjadi penyimpangan, maka tugas pengawasan adalah melakukan koreksi atas penyimpangan tersebut.⁸⁸

2. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai maksud dan tujuan dari pengawasan, diuraikan terlebih dahulu beberapa pendapat mengenai pengawasan. Dari yang disampaikan lembaga *Indonesian Corruption Watch (ICW)*, disampaikan pengertian bahwa pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan

⁸⁷ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Op.cit*, h. 259.

⁸⁸ Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Wibowo, *Hukum Tata Usaha Negara & Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2011, h. 446.

pekerjaan atau suatu kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.⁸⁹

Sejalan dengan yang disampaikan lembaga *Indonesian Corruption Watch (ICW)*, menurut Prayudi Atmosudirdjo, pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan.⁹⁰

Sementara itu ada pakar, yaitu Saiful Anwar memberikan pemahaman bahwa pengawasan atau control terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan. Dengan demikian sifatnya represif yaitu menghindarkan terjadinya penyimpangan.⁹¹

Pakar manajemen M. Manullang memberikan pemahaman tentang pengawasan dimaksud, bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.⁹²

Berdasarkan beberapa pendapat diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa maksud dan tujuan dari pengawasan, yaitu:

⁸⁹ Suriansyah Murhaini, *Op.cit*, h. 2-3.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.* h. 3.

⁹² *Ibid.*

1. Untuk memberikan kepastian mengenai pelaksanaan suatu pekerjaan atau suatu kegiatan berjalan sesuai dengan yang dikendaki.
2. Untuk mencapai suatu tujuan dan menghindari adanya penyimpangan.
3. Untuk menetapkan suatu pekerjaan yang telah dilaksanakan, menilai, serta mengoreksi agar suatu pekerjaan berjalan sesuai dengan rencana semula.

3. Jenis-Jenis Pengawasan

Sehubungan dengan pengorganisasian pengawasan yang mengharuskan adanya pola kepemimpinan yang memumpuni, maka selama ini dikenal adanya beberapa macam pengawasan:⁹³

a. Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat merupakan pengawasan interen. Interen dalam kaitan pengawasan dimaksudkan bahwa yang melakukan pengawasan adalah dari unsur dalam organisasi sendiri. Artinya dilaksanakan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri.

Subjek yang melakukan pengawasan dan yang dikenai pengawasan dimaksudkan bahwa yang melakukan pengawasan berasal dari dalam susunan organisasi objek yang diawasi. Pada dasarnya, pengawasan ini dilakukan oleh setiap pimpinan, yang sekaligus melekat pada statusnya itu. Namun, pengawasan melekat harus dilakukan juga oleh semua pelaksana aktivitas dalam organisasi.

b. Pengawasan Luar

Pengawasan luar, atau dikenal dengan pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar. Maksudnya, dari luar organisasi yang secara profesional memang berkinerja melakukan pengawasan. Dalam kinerjanya, pengawasan ini bersifat profesional dalam arti merupakan organisasi sendiri yang terlepas dari organisasi yang diawasi.

⁹³Suriansyah Murhaini, *Op.cit*, h. 10-11.

Disamping kedua macam pengawasan di atas, pengawasan juga dapat dicermati berdasarkan tujuannya. Untuk ini ada pengawasan preventif dan ada pengawasan represif.⁹⁴

Pengawasan *preventif* merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum pekerjaan mulai dilaksanakan. Tujuannya adalah menjaga agar tidak terjadi penyimpangan. Pengawasan demikian misalnya dilaksanakan terhadap berbagai persiapan rencana yang nantinya segera dilaksanakan.⁹⁵

Sedangkan pengawasan *represif* merupakan pengawasan yang dilakukan ketika alur aktivitas sudah selesai. Secara teknis dilakukan melalui kinerja audit dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan pekerjaan. Dari kinerja auditor sebagai pelaksana pengawasan represif diketahui adanya ketidakberesan dalam pelaksanaan aktivitas. Berikutnya dicarikan solusi atas permasalahan tersebut.⁹⁶

Sedangkan menurut Humes IV menjelaskan bahwa sistem pengawasan terhadap pemerintah daerah didasarkan pada dua dimensi: (a) *control hierarchy*, pengawasan hirarki dan (b) *functional control*, pengawasan fungsional.⁹⁷

Pengawasan hirarki adalah pola pengawasan yang spektrumnya mulai dari *inter-organizational* (antarorganisasi) sampai ke *intra-*

⁹⁴ *Ibid.* h. 11.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Hanif Nurcholis, *Op.cit*, h. 61.

organizational (intraorganisasi). Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang spektrumnya mulai dari apakah pengawasan dilakukan oleh lembaga fungsional/sektoral (*functional basis*) ataukah dilakukan secara holistik (kementerian dalam negeri) oleh pemerintah. Pengawasan dilakukan oleh lembaga fungsional artinya pengawasan terhadap pemerintah daerah dilakukan oleh agen departemen sektoral (*field administration/agency*)_khususnya terhadap urusan-urusan yang menjadi bidang tugasnya. Pengawasan dilakukan secara holistik artinya pengawasan terhadap pemerintah daerah dilakukan oleh agen pemerintahan yang bersifat general (*general purpose administration/agency*) atau yang dikenal dengan wakil pemerintah pusat, misalnya oleh gubernur.⁹⁸

Pola pengawasan *inter-organizational* atau antarorganisasi artinya pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah dilakukan oleh organisasi-organisasi yang terdapat pada daerah itu sendiri, terutama DPRD (pengawasan politik). Di samping pengawasan politik oleh DPRD, pemerintah daerah juga mendapat pengawasan dari LSM, Pers, organisasi massa, partai politik, dan kelompok-kelompok penekanan yang berada di daerah tersebut. Pola ini memperlihatkan adanya keleluasaan yang besar pada pemerintah daerah, dalam arti tidak mendapat pengawasan yang

⁹⁸ *Ibid.*

ketat dari otoritas yang lebih tinggi sehingga mempunyai ruang diskresi yang besar untuk mengembangkan otonominya.⁹⁹

Pengawasan *intra-organizational* adalah pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat karena pemerintah daerah adalah bagian dari pemerintah pusat sehingga pengawasannya tidak lain adalah pengawasan internal semata (Bhenyamin Hoessein; 2005: 38 pada catatan kaki). Menurut pola pengawasan ini, pemerintah daerah tidak perlu diawasi oleh organisasi-organisasi di luar dirinya atau lembaga yang bertugas mengawasi jalannya pemerintahan daerah seperti dewan, *council*, *raad*.¹⁰⁰

Dalam pengawasan hirarki, titik beratnya adalah seberapa besar kepala daerah dan dewan yang dipilih rakyat itu mendapat pengawasan dari otoritas yang lebih tinggi. Di sini, spektrumnya adalah bahwa pengawasan terhadap organ daerah otonom tersebut mulai dari pengawasan yang lebih rendah, longgar, sampai pengawasan yang paling tinggi, sangat ketat. Dengan peta ini Humes IV mencatat adanya empat variasi:¹⁰¹

- 1) *Inter-organizational (regulation)* yaitu suatu sistem yang mengatur kepala daerah bertanggung jawab penuh kepada dewan. Kepala daerah tidak secara langsung bertanggung jawab kepada otoritas yang lebih tinggi. Oleh karena itu, pemerintah daerah tidak begitu ketat diawasi oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah lebih ketat diawasi oleh dewan dan organisasi-organisasi masyarakat di daerah.
- 2) *Hybrid (subsidiarization)* yaitu suatu sistem yang mengatur kepala daerah yang bertanggung jawab kepada dewan mengenai pelaksanaan urusan-urusan daerahnya tapi juga bertanggung jawab kepada otoritas yang lebih tinggi mengenai pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat. Jadi, pemerintah daerah mendapat pengawasan dari dua arah: *pertama*, dari pemerintah pusat, yaitu

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.* h.62.

¹⁰¹ *Ibid.* h. 62-63.

yang berkenaan dengan kebijakan yang berasal dari pemerintah pusat, dan *kedua*, dari dewan perwakilan daerah, yaitu yang berkenaan dengan kebijakan daerah/urusan rumah tangganya sendiri.

- 3) *Hybrid (supervision)* yaitu suatu sistem yang mengatur kepala daerah bertanggung jawab kepada dewan untuk urusan-urusan rumah tangganya tetapi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah ia juga mendapat pengawasan dari pemerintah pusat dan bertanggung jawab langsung kepada pemerintah pusat. Dalam sistem ini, kepala daerah mempunyai fungsi ganda: satu sisi sebagai alat pemerintah daerah dan di sisi lain sebagai wakil pemerintah pusat. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat, ia mendapat pengawasan langsung dari pemerintah pusat.
- 4) *Intra-organizational (subordination)* yaitu sistem yang mengatur kepala daerah sebagai bagian dari hirarki pusat dan sepenuhnya sebagai bawahan pusat. Dalam sistem ini, pemerintah daerah adalah kantor pemerintah pusat di daerah. Oleh karena itu, semuanya diatur dan dikendalikan oleh pemerintah pusat.

Selanjutnya dalam pengawasan fungsional, titik beratnya terfokus pada seberapa besar pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dan kewenangan lokalnya diletakkan: apakah diletakkan pada kementerian pusat yang menangani masalah umum seperti kementerian dalam negeri atau wakilnya di daerah, atau disebarkan pada kementerian sektoral/fungsional atau agen-agen lapangannya di daerah secara sama rata. Spektrumnya mulai dari pengawasan yang dilektakkan pada kementerian yang lebih umum sampai pada kementerian yang lebih fungsional/khusus. Berdasarkan peta ini, Humes IV mencatat adanya empat variasi juga:¹⁰²

- 1) *More areal* yaitu suatu sistem yang meletakkan kementerian pusat yang menangani masalah umum (kementerian dalam negeri) atau agennya di daerah, bertanggung jawab mengawasi badan pemerintahan daerah yang bersifat umum (Pemerintah

¹⁰² *Ibid.* h. 63-64.

Daerah Provinsi dan/atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota) dan mengkoordinir agen kementerian-kementerian fungsional. Kementerian fungsional memberitahukan tentang program-programnya di daerah kepada kementerian dalam negeri atau agennya tersebut khususnya yang berkaitan dengan kemajuan dan pengawasannya. Dalam sistem ini, kementerian dalam negeri dan wakilnya di daerah (*landrat*, gubernur, *prefet*, dan lain-lain) mempunyai peran pengawasan yang menonjol. Pejabat ini mengawasi pemerintah daerah dan mengkoordinir semua kepala instansi vertikal di wilayahnya.

- 2) *Dual/areal* yaitu suatu sistem yang meletakkan politbiro pusat partai mengawasi secara penuh pemerintah daerah. Kementerian fungsional/agennya memeberikan pelayanan daerah secara langsung. Dalam sistem ini lembaga yang berperan mengawasi jalannya pemerintah daerah adalah pejabat elite partai di pusat yang juga merangkap sebagai pejabat tinggi Negara. Negara yang melaksanakan sistem ini adalah Uni Soviet. Di Negara ini politbiro pusat partai komunis mempunyai kewenangan mengawasi pemerintahan daerah melalui tingkat pusat sampai tingkat yang paling bawah.
- 3) *Dual/fungsional* yaitu suatu sistem yang meletakkan kementerian sektoral/fungsional mengawasi program-ptogram pelayanan untuk daerah yang bersangkutan sedangkan kementerian umum (kementerian dalam negeri atau wakilnya di daerah) mengawasi pelayanan umum. Dalam mengawasi pelayanan umum tersebut, kementerian dalam negeri atau wakilnya di daerah juga mengawasi dan mengkoordinir pelaksanaan urusan-urusan rumah tangganya.
- 4) *More fungsional* yaitu suatu sistem yang meletakkan kementerian sektoral/fungsional atau agennya mengawasi pelayanan yang diletakkan di daerah secara langsung. Kementerian dalam negeri atau agennya mempunyai fungsi penyelenggaraan rumah tangga daerah. Adapun peran kementerian dalam negeri (*general purpose ministry/agency*) dalam hal koordinasi dengan kemeterian fungsional/sektoral relatif lemah. Jadi, dalam sistem ini peran instansi vertikal dari kementerian sektoral/fungsional dalam pengawasan terhadap daerah sangat kuat. Hampir semua kementerian fungsional/sektoral mempunyai instansi vertikal di daerah dan melakukan pengawasan terhadap program-program daerah.

Dengan demikian, jenis pengawasan berdasarkan sistem pengawasan itu sendiri dapat disimpulkan bahwa pada dimensi pengawasan hirarki, *control hierarchy* yaitu pengawasan yang spektrumnya

mulai dari *intra-organizational* sampai ke *inter-organizational* terdapat empat karakter: (1) *subordinations (intra-organization)*, (2) *supervision (hybrid)*, (3) *subsidiarization (hybrid)*, dan (4) *regulation (inter-organization)*. Kemudian pada dimensi pengawasan fungsional, *functional control*, yaitu pengawasan yang spektrumnya antara sektoral (*functional basis*) ataukah holistik (*areal basis*) terdapat tiga karakter: (1) *areal*, jika pengawasan hanya mengandalkan pada wakil pemerintah pusat di daerah, (2) *dual*, jika pengawasan jika pengawasan dilakukan secara campuran yaitu antara wakil pemerintah pusat di daerah dan administrasi lapangan departemen sektoral, dan (3) fungsional, jika pengawasan hanya dilakukan oleh administrasi lapangan departemen sektoral. Untuk pengawasan yang bersifat *dual* dibagi lagi menjadi dua karakter: (a) *dual areal*, jika pengawasan lebih besar dilakukan oleh wakil pemerintah pusat ketimbang administrasi lapangan departemen sektoral dan (b) *dual functional*, jika pengawasan lebih besar dilakukan oleh administrasi lapangan departemen sektoral ketimbang wakil pemerintah pusat.¹⁰³

Adapun bentuk-bentuk pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah diantaranya meliputi hal-hal sebagai berikut.¹⁰⁴

- 1) Pemerintah pusat melalui menteri dalam negeri mengevaluasi rancangan perda provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah sebelum ditetapkan oleh gubernur.

¹⁰³ *Ibid.* h. 66.

¹⁰⁴ Freddy Poernomo, *Hukum Pemerintah Daerah Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, AirLangga University Press, Jawa timur, 2020, h. 143-144.

- 2) Pemerintah pusat melalui menteri dalam negeri melakukan evaluasi terhadap rancangan perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh gubernur.
- 3) Pemerintah pusat melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota.
- 4) Pemerintah pusat melalui menteri dalam negeri membatalkan perda provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.
- 5) Pemerintah pusat melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota.
- 6) Pemerintah pusat melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat membatalkan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.
- 7) Pemerintah pusat melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pengawasan sebagai berikut:
 - a) Mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;
 - b) Melakukan *monitoring*, evaluasi, dan supervise terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
 - c) Memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
 - d) Melakukan evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, retribusi daerah;
 - e) Melakukan pengawasan terhadap perda kabupaten/kota;
 - f) Membatalkan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota;
 - g) Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - h) Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antardaerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi; dan

- i) Memberikan persetujuan terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/kota.

C. Pemerintahan Desa

Desa merupakan sebuah wilayah administrasi yang berada di bawah Kecamatan dan dipimpin oleh seorang kepala Desa. Umumnya, wilayah Desa tidak terlalu luas dan dihuni oleh sejumlah keluarga yang bekerja di sector agraris dengan tingkat pendidikan masih tergolong rendah. Oleh karena jumlah penduduk tidak terlalu banyak, hubungan kekeluargaan masyarakat Desa masih terjalin sangat kuat. Lebih dari itu, sebagian masyarakat Desa masih begitu teguh memegang adat dan tradisi leluhur.¹⁰⁵

1. Pengertian Desa

Desa menurut asal katanya berasal dari bahasa Sanskerta, yaitu “*dhesi*” yang berarti tanah kelahiran. Jadi, Desa tidak hanya dilihat penampakan sebutan Desa fisiknya saja, tetapi juga dimensi sosial budayanya. Desa yang berarti tanah kelahiran selain menunjukkan tempat atau daerah juga menggambarkan kehidupan sosial budaya dan kegiatan penduduknya.¹⁰⁶

Desa adalah bentuk pemerintahan terkecil yang ada di Indonesia. Luas wilayah Desa biasanya tidak terlalu luas dan dihuni oleh sejumlah keluarga. Mayoritas penduduknya bekerja di bidang agraris dan tingkat pendidikannya cenderung rendah. Karena jumlah penduduknya tidak begitu

¹⁰⁵ Sri Mintarjo dan Eka Susi Sulistyowati, *Pewilayahan Desa dan Kota*, Saka Mitra Kompetensi, Klaten, 2015, h. 22.

¹⁰⁶ Icuk Rangga Prabowo dan Erwin Setya, *Panduan Penggunaan dan Pengelolaan Dana Desa*, PT Grasindo, Jakarta, 2019, h. 1

banyak, hubungan kekerabatan antarmasyarakat biasanya terjalin kuat. Para masyarakatnya juga masih percaya dan memegang teguh adat dan tradisi yang ditinggalkan para leluhur mereka.¹⁰⁷

Pengertian Desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, menyatakan bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Sutardjo Kartodikusumo (2002), pengertian Desa adalah suatu kesatuan hukum di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Berbeda dengan Landis (1948) yang mendefinisikan Desa sebagai suatu wilayah yang penduduknya kurang dari 2.500 jiwa dengan ciri-ciri sebagai berikut.¹⁰⁸

- a) Mempunyai pergaulan hidup yang saling mengenal;
- b) Adanya ikatan perasaan yang sama tentang kebiasaan;
- c) Cara berusaha bersifat agraris dan sangat dipengaruhi oleh factor-faktor alam.

Menurut Kleintjes, seorang ahli tata Negara, mengemukakan bahwa Desa adalah badan hukum Indonesia asli yang berdiri sendiri dan terikat pada suatu daerah kecil.¹⁰⁹

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.* h. 2.

¹⁰⁹ Sri Mintarjo dan Eka Susi Sulistyowati, *Op. cit*, h. 23.

Sementara itu, menurut Mashuri Maschab berpandangan bahwa Desa sebagai suatu organisasi kekuasaan atau pemerintahan yang secara politisi mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara.¹¹⁰ Lebih lanjut, menurut Mashuri Maschab, apabila membicarakan 'Desa' di Indonesia, maka sekurang-kurangnya akan menimbulkan tiga macam penafsiran atau pengertian. *Pertama*, pengertian secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan, dimana diantara mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak bergantung pada kebaikan-kebaikan alam. Dalam pengertian sosiologis tersebut, Desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup secara sederhana, pada umumnya hidup dari sector pertanian, memiliki ikatan sosial dan adat atau tradisi yang masih kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah dan lain sebagainya.¹¹¹

Kedua, pengertian secara ekonomi, Desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam di sekitarnya. Dalam pengertian yang kedua ini, Desa merupakan satu lingkungan ekonomi, dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.¹¹²

¹¹⁰ Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*,

¹¹¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2019, h. 476.

¹¹² *Ibid.*

Ketiga, pengertian secara politik, dimana 'Desa' sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan Negara. Dalam pengertian yang ketiga ini, Desa sering dirumuskan sebagai "suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri".¹¹³

Desa ialah suatu kesatuan hukum, di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Desa terjadi hanya dari satu tempat kediaman masyarakat saja, ataupun terjadi dari satu induk Desa saja dan beberapa tempat kediaman sebagian dari masyarakat hukum yang terpisah yang merupakan kesatuan tempat tinggal sendiri, kesatuan-kesatuan mana yang dinamakan pengukuhan, ampean, kampong, cantilan , beserta tanah pertanian, tanah perikanan darat (empang, tambak, dan sebagainya), tanah hutan dan tanah belukar.¹¹⁴

Menurut Sutoro Eko, Desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkis-struktural dengan struktur yang lebih tinggi. Namun, menurut Geertz, Desa berasal dari bahasa Sanskrit yang berarti 'daerah pinggiran, tempat, daerah yang tergantung pada kekuasaan yang lebih tinggi atau daerah yang diperintah oleh suatu kekuasaan di luar Desa. Dari dua pendapat ahli ini terlihat

¹¹³ *Ibid.* h. 33.

¹¹⁴ *Ibid.* h. 34

adanya perbedaan pandangan mengenai Desa antara Sutoro dan Geertz.¹¹⁵

Sejatinya, Desa adalah ‘negara kecil’, atau apa yang dimaksud Ter Haar sebagai *doorps republiek*, karena sebagai masyarakat hukum Desa memiliki semua perangkat suatu Negara: teritori, warga, aturan atau hukum (*rules* atau *laws*), dan pemerintahan. Dengan ungkapan lain, pemerintahan Desa memiliki alat (aturan/hukum) untuk menjalankan “hak menggunakan kekerasan” (*coercion*) di dalam teritori atau wilayah (*domain*) hukumnya. Wilayah keberlakuan (*domain*) hukum suatu masyarakat hukum dapat berupa suatu teritori tetap, artinya berlaku bagi setiap orang yang berada di wilayah itu dan/atau bagi setiap warga masyarakat itu, di mana pun ia berada.¹¹⁶

Dalam konteks politik, sebagai kesatuan masyarakat hukum, Desa mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom), dan wewenang tersebut sudah dimiliki sejak kesatuan masyarakat hukum itu terbentuk tanpa diberikan oleh orang atau pihak lain. Dari sinilah asalnya mengapa Desa disebut memiliki otonomi asli yang berbeda dengan daerah otonom lainnya seperti kabupaten, karesidenan dan provinsi yang memperoleh otonominya dari pemerintah pusat atau pemerintah nasional.¹¹⁷

Dari kacamata pemerintahan nasional, pemerintah Desa dipandang sebagai unit pemerintahan terendah yang menempati sebagian dari wilayah

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.* h. 34-35.

¹¹⁷ *Ibid.* h. 35.

Negara. Dalam konteks ini, pemerintahan nasional adalah jalinan antar sistem-sistem pemerintahan Desa dan berbagai struktur pemerintahan lain di atasnya. Dengan kata lain pemerintah Desa hanya berpeson sebagai sub-sistem yang hidup dan matinya tergantung pada kemauan supra-sistem di atasnya, yaitu pemerintah pusat (Negara) yang secara berlapis mengungkungnya sejak dari pemerintahan Kecamatan, Kabupaten, Provinsi sampai pemerintah pusat. Apabila kungkungan struktural tersebut dilepaskan, maka pemerintah Desa akan menjadi sistem tersendiri. Dari sudut pandang ini, maka pemerintah pusat bisa diasumsikan sebagai articulator dan integrator dari beragam kepentingan dari sistem-sistem pemerintahan yang tumbuh dan berkembang pada level akar rumput (*grass roots*).¹¹⁸

2. Otonomi Desa

Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* yang berarti sendir dan *noms* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zifwetgeving*). Namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan-peraturan daerah), juga utamanya menyangkut *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).¹¹⁹

¹¹⁸ *Ibid.* h. 35-36.

¹¹⁹ *Ibid.* h. 46-47.

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan menentukan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digunakan sebagai otonomi terbatas apabila: *pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: Semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.¹²⁰

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan

¹²⁰ *Ibid.* h.47.

baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.¹²¹

Unang Sunardjo menjelaskan bahwa Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah tertentu batas-batasnya; memiliki ikatan lahir batin yang sangat kuat, baik karena seketurunan maupun karna sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial, dan keamanan; memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama; memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.¹²²

Dalam pengertian otonomi menurut tradisi hukum tatanegara asing, Desa di Indonesia sebagai daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas, lebih luas dari otonomi-otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang menyusul di kemudian hari, baik yang dibentuk oleh Desa-Desa bersama-sama dengan sukarela, maupun yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Oleh daerah-daerah hukum yang lebih tinggi itu kemudian otonomi Desa mendapat pembatasan-pembatasan yang tertentu, meskipun demikian, Desa di seluruh Indonesia masih berwenang menentukan hidup-matinya sendiri, berwenang menetapkan wilayahnya dengan batas-batasnya sendiri, berwenang ,menetapkan tata pemerintahannya sendiri.¹²³

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Amin Suprihatini, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Cempaka Putih, Klaten, 2018, h. 3.

¹²³ Ni'matul Huda, *Op. cit.* h. 49.

Adapun hubungan otonomi daerah dengan otonomi Desa dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam pandangan Sutoro Eko, sejauh ini belum ada definisi formal tentang otonomi Desa yang dirumuskan dalam undang-undang. Namun, dalam wacana yang berkembang ada empat cara pandang dan pemahaman tentang otonomi Desa. *Pertama*, cara pandang legal formal yang sering dikemukakan oleh para ahli hukum. Dalam undang sering ditemukan dictum “Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri” sebagai definisi standar otonomi Desa. Pengertian ini berarti Desa merupakan sebuah subjek hukum yang berhak dan berwenang membuat tindakan hukum: membuat peraturan yang mengikat, menguasai tanah, membuat suat-surat resmi, berhubungan dengan pengadilan, melakukan kerjasama, dan lain-lain. Padahal otonomi tidak hanya sekedar persoalan hubungan hukum tetapi hubungan antara Desa Desa dengan Negara. Desa baru bisa disebut otonomi kalau ia memperoleh pembagian kewenangan dan keuangan dari Negara, sehingga Desa mempunyai wewenang untuk mengelola pemerintahan.¹²⁴

Kedua, otonomi Desa baru dipahami dan ditegaskan sebagai bentuk pengakuan Negara terhadap eksistensi Desa beserta hak asal-usul dan adat istiadatnya. Ini artinya Negara tidak merusak, melainkan melindungi eksistensi Desa. Negara juga harus memberikan pengakuan terhadap eksistensi Desa yang umurnya jauh lebih tua dari Negara Kesatuan

¹²⁴ *Ibid.* h. 49-50.

Republik Indonesia. Pengakuan adalah dasar pijakan pertama, tetapi pengakuan saja belum cukup. Lebih dari sekedar pengakuan, otonomi Desa berarti pembagian kekuasaan, kewenangan dan keuangan kepada Desa.¹²⁵

Ketiga, konsep “*self-governing community*” sering juga dirujuk sebagai padanan frasa “kesatuan masyarakat hukum”, tetapi sejauh ini belum ada elaborasi yang memadai tentang konsep asing itu. *Keempat*, cara pandang romantik-lokalistik. Meksi dalam undang-undang tidak ada rumusan tentang otonomi Desa, tetapi wacan resmi menegaskan bahwa Desa memiliki “otonomi asli” berdasarkan asal-usul dan adat setempat. Konsep otonomi asli justru bisa menjadi jebakan yang mematikan bagi Desa, sebab banyak hal yang “asli” milik Desa (termasuk sumber daya alam) sudah diambil oleh Negara dan dieksploitasi oleh investor.¹²⁶

Otonomi Desa dalam implementasinya berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa merupakan otonomi asli, bulat dan utuh. 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 publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.¹²⁷

¹²⁵ *Ibid.* h. 50.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Sugianto, *Urgensi dan Kemandirian Desa Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014*, Deepublish, Yogyakarta, 2017, h. 76.

Dalam pandangan Ateng Syarifudin dan Suprin Na'a, konsekuensi dari konsep atau gagasan hukum NKRI bukan saja hanya desentralisasi kewenangan kepada daerah otonom yang melahirkan otonomi daerah, bahkan lebih dari itu yakni pengakuan ataupun perlindungan terhadap adanya otonomi Desa sebagai otonomi asli bangsa Indonesia sejak sebelum datangnya kolonial Belanda. Pengakuan dimaksud bukan hanya di atas kertas saja seperti kebebasan memberikan nama Desa dan sebagainya, tetapi juga harus memberikan implementasi pengakuan terhadap kewenangan-kewenangan Desa, terutama kewenangan asli (*oroginair*) yang telah turun temurun diketahui sebagai kewenangan Desa. Dalam hal ini yang harus dijadikan patokan adalah pengakuan atas "keanekaragaman" sebagai dasar pemikiran dalam Desain otonomi Desa.¹²⁸

Soetardjo menyatakan, hak otonomi atau hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga Desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adat adalah kewenangan dan kewajiban tidak hanya yang bersangkutan dengan kepentingan keduniawian, akan tetapi juga bersangkutan dengan kepentingan kerohanian. Tidak hanya berkenaan dengan kepentingan pemerintahan (kenegaraan), akan tetapi juga berkenaan dengan kepentingan penduduk perseorangan. Teranglah bahwa isi otonomi Desa menurut hukum adat adalah sangat luas.¹²⁹

¹²⁸ Ni'matul Huda, *Op.cit.* h. 50-51.

¹²⁹ *Ibid.* h. 51-52.

Senada dengan pandangan Soetardjo, Bayu Surianingratjuga menyatakan bahwa otonomi Desa adalah yang sudah ada sejak Desa itu terbentuk. Otonomi Desa berlandaskan adat, mencakup kehidupan lahir dan batin penduduk Desa, dan tidak berasal dari pemberian pemerintah.¹³⁰

Menurut Talizuduhu Ndraha, otonomi Desa berbeda dengan otonomi daerah yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Perbedaan-perbedaannya antara lain: a) otonomi Desa sudah ada sejak zaman dahulu; b) berdasarkan hukum adat (asli Indonesia); pada hakikatnya tumbuh di dalam masyarakat; d) isisnya seakan-akan tidak terbatas; e) isinya fleksibel; f) diperoleh secara tradisional bersumber dari hukum adat; g) aspek 'mengatur' semakin merosot, karena satu persatu diatur oleh pemerintah yang lebih tinggi; h) bobotnya di wilayah perkotaan (urban) semakin ringan; dan i) lebih bersifat nyata dan materiil.¹³¹

Pendapat yang agak berbeda dengan Soertadjo dikemukakan oleh Pratikno. Menurut Pratikno, otonomi Desa yang penuh dan luas lebih merupakan intervensi Pemerintah Hindia Belanda pasca VOC. Dari keseluruhan peraturan perundang-undangan yang diterbitkan pemerintah Hindia Belanda tercermin pada tiga karakter peraturan Desa. *Pertama*, bersifat legalistic dan sekedar memberikan legitimasi atau pengesahan terhadap penyelenggara pemerintahan Desa. *Kedua*, bersifat statis dengan memelihara status *quo*. Peraturan-peraturan yang diciptakan Pemerintah

¹³⁰ *Ibid.* h. 52.

¹³¹ *Ibid.*

Hindia Belanda relative tidak memberikan kemajuan bagi masyarakat Desa. *Ketiga*, lokus operasional peraturan tersebut bersifat lokal. Mode peraturan ini satu sisi memberi kewenangan tidak terbatas pada elit Desa untuk lebih memobilisasi sumber daya penduduk Desa. Akibat lebih lanjut, elit Desa terlalu kuat di depan warganya sendiri. Sebaliknya, semakin lemah terhadap pemerintah yang lebih tinggi.¹³²

Unsur-unsur otonomi Desa yang penting antara lain adalah adat tertentu yang mengikat dan ditaati oleh masyarakat di Desa yang bersangkutan, tanah, pusaka, dan kekayaan Desa, sumber-sumber pendapatan Desa, urusan rumah tangga Desa, pemerintah Desa yang dipilih oleh dan dari kalangan masyarakat Desa yang bersangkutan sebagai alat Desa memegang fungsi mengurus, serta lembaga atau badan “perwakilan” atau musyawarah, yang sepanjang penyelenggaraan urusan rumah tangga Desa memegang fungsi “mengatur”.¹³³

Sutoro Eko menyatakan, perwujudan ide otonomi Desa, maupun kedudukan dan kewenangan Desa, tentu membutuhkan kebijakan desentralisasi dan *subsidiarity*. Prinsip dasar pertama desentralisasi Desa adalah pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan Desa yang beragam, meski solusi tentang kedudukan dan kewenangan Desa bisa beragam juga. Pengakuan ini secara minimal berarti mengukuhkan Desa sebagai *self-governing community* atau kesatuan masyarakat hukum. Pada

¹³² *Ibid.* h. 53.

¹³³ *Ibid.* h. 53.

level yang lebih tinggi, desentralisasi Desa berupaya membentuk Desa sebagai *local-self government* atau “otonomi Desa” seperti halnya “otonomi daerah” yang memiliki provinsi dan kabupaten/kota. “Otonomi Desa” yang dikukuhkan atau Desa sebagai *local-self government* itu lebih dari sekedar status “otonomi asli” yang sudah lama dimiliki Desa sebagai *self-governing community*. Desa berarti mempunyai kedudukan dan kewenangan yang jelas dalam struktur ketatanegaraan yang ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan, sekaligus memiliki keleluasaan, kekebalan dan kemampuan untuk mengelola rumah tangganya sendiri secara otonom.¹³⁴

Penyelenggaraan pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggungjawab pada Badan Perwakilan Desa (BPD) dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut kepada bupati. Karena hak istimewa yang dimiliki oleh Desa, yakni dapat melakukan perbuatan hukum public maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan, untuk itu kepala Desa dengan persetujuan BPD mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.¹³⁵

Sebagai perwujudan demokrasi, di Desa dibentuk BPD atau sebutan lain sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa yang bersangkutan.

¹³⁴ *Ibid.* h. 55-56.

¹³⁵ Darda Syahrizal, *Hukum Administrasi Negara dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Medpress Digital, Yogyakarta, 2013, h. 61-62.

Fungsinya adalah sebagai legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan peraturan Desa, anggaran pendapatan dan belanja Desa, serta keputusan kepala Desa.¹³⁶

Dalam konteks kelembagaan Desa, agenda demokratisasi, otonomi dan desentralisasi merupakan faktor kunci yang penting agar dapat mengefektifkan peran dan fungsinya. Desentralisasi diperlukan sebagai bentuk pengakuan Negara terhadap *self-governing community*. Di dalam desentralisasi Desa, dimungkinkan adanya pembagian kewenangan serta keuangan kepada Desa untuk membuat Desa bermakna *local-self government*. Jika desentralisasi ditujukan untuk penataan kelembagaan model baru yang menggabungkan antara Desa (*local-self government*) dan adat (*self-governing government*), maka hasilnya adalah penataan kelembagaan Desa yang sesuai dengan adat dan kebijakan Negara, model *self-governing* Desa tetap mendasarkan pada prinsip *self-governing community* bahkan memiliki basis kultural dan sosial yang kuat, terdapat batas-batas wilayah dan hak ulayat Desa secara jelas, pemulihan identitas lokal dan modal sosial, serta pengalihan kewenangan dan keuangan kepada Desa baru.¹³⁷

3. Alokasi Dana Desa

Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka Negara

¹³⁶ *Ibid.* h. 62

¹³⁷ *Ibid.* h. 56.

kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangan.¹³⁸

Untuk menyelenggarakan prinsip otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab, tentunya diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri. Dimana hal tersebut didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta antara provinsi dan kabupaten/kota, yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintahan daerah. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi Desa, kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan Desa.¹³⁹

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.¹⁴⁰

Keuangan Desa harus dikelola dengan sebaik-baiknya agar penggunaannya tepat sasaran. Segala pemasukan dan pengeluaran yang berasal dari keuangan atau kas Desa harus diteliti dengan cermat dan

¹³⁸ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Mandar Maju, Bandung, 2003, h. 37.

¹³⁹ Darda Syahrizal, *Op.cit*, h. 61.

¹⁴⁰ Lihat Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

dibukukan untuk menghindari penyalahgunaan. Desa memperoleh pendapatan dari berbagai sumber yang diizinkan. Sumber pendapatan Desa meliputi:¹⁴¹

- a. Pendapatan asli Desa; ini berasal dari sumber daya alam yang berada di wilayah tersebut, misalnya pendapatan yang diperoleh dari retribusi tempat wisata di wilayah Desa tersebut.
- b. Bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota; ini berasal dari kabupaten atau kota di mana Desa tersebut bernaung;
- c. Bagian dari perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten atau kota;
- d. Bantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten.
- e. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga; contohnya seorang pengusaha menyumbangkan sejumlah uang atau barang kepada pemerintah Desa.

Berdasarkan Pasal 11 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, bahwa Pendapatan Desa, yaitu semua penerimaan Desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang menjadi hak Desa dan tidak perlu dikembalikan oleh Desa. Pendapatan Desa tersebut, terdiri atas kelompok pendapatan asli Desa, transfer, dan pendapatan lain. Alokasi Dana Desa merupakan bagian dari pendapatan Desa dari kelompok transfer.

Alokasi Dana Desa, selanjutnya disingkat ADD, adalah dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota setelah dikurangi Dana Alokasi

¹⁴¹ Indriana F, *Sistem Pemerintahan Desa dan Kecamatan*, Loka Aksara, Tangerang, 2019, h. 19.

Khusus.¹⁴² Adapun ketentuan mengenai pengalokasian Alokasi Dana Desa dan pembagian Alokasi Dana Desa kepada setiap Desa diatur dengan peraturan bupati/walikota.¹⁴³

Dalam hal pengawasan, berdasarkan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Desa. Pemerintah dalam hal ini adalah Menteri Dalam Negeri yang melakukan pembinaan umum penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah meliputi:¹⁴⁴

- a. **memberikan pedoman dan standar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;**
- b. memberikan pedoman tentang dukungan pendanaan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa;
- c. memberikan penghargaan, pembimbingan, dan pembinaan kepada lembaga masyarakat Desa;
- d. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- e. memberikan pedoman standar jabatan bagi perangkat Desa;
- f. memberikan bimbingan, supervisi, dan konsultasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan;
- g. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan Desa;
- h. menetapkan bantuan keuangan langsung kepada Desa;

¹⁴² Lihat Pasal 1 Angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹⁴³ Lihat Pasal 96 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹⁴⁴ Lihat Pasal 113 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

- i. melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa;
- j. melakukan penelitian tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa tertentu;
- k. mendorong percepatan pembangunan Perdesaan;
- l. memfasilitasi dan melakukan penelitian dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa; dan
- m. menyusun dan memfasilitasi petunjuk teknis bagi BUM Desa dan lembaga kerja sama Desa.

Pedoman penyelenggaraan pemerintahan Desa merupakan bagian dari pembangunan Desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa dan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pedoman Umum Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa, bahwa Pembangunan Desa mencakup bidang **penyelenggaraan pemerintahan Desa**, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Pembangunan Desa berdasarkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pedoman Umum Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa, bahwa dalam pembangunan Desa terdiri atas beberapa tahapan, yaitu tahapan pendataan Desa, perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban.

Kedua peraturan tersebut mengatur tentang pembangunan Desa, namun Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pedoman Umum Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa mengatur lebih terperinci terkait dengan tahapan pembangunan Desa. Dalam hal ini peneliti fokus pada pembentukan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) yang mengarah pada titik awal latar belakang masalah dalam penelitian, yakni ADD.

Berdasarkan Pasal 22 Ayat (1) huruf b Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pedoman Umum Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa, bahwa perencanaan pembangunan Desa terdiri atas penyusunan RKP Desa. Selanjutnya, dalam Pasal 35 Ayat (1) huruf b, bahwa RKP Desa disusun oleh Pemerintah Desa dengan mempedomani dokumen RPJM Desa, serta memperhatikan informasi perkiraan pendapatan transfer Desa dari pemerintah daerah kabupaten/kota. Selanjutnya pada Pasal 2 huruf b, bahwa perkiraan pendapatan transfer Desa meliputi ADD. Tim penyusun RKP Desa bertugas untuk menyusun rancangan RKP Desa dan daftar usulan RKP Desa yang dilakukan melalui tahapan pencermatan dan penyelarasan rencana kegiatan dan pembiayaan pembangunan Desa. Rencana pembiayaan pembangunan Desa yang akan masuk ke dalam rancangan dokumen RKP Desa disusun berdasarkan salah satunya pagu

indikatif ADD yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota.

D. Kerangka Pikir

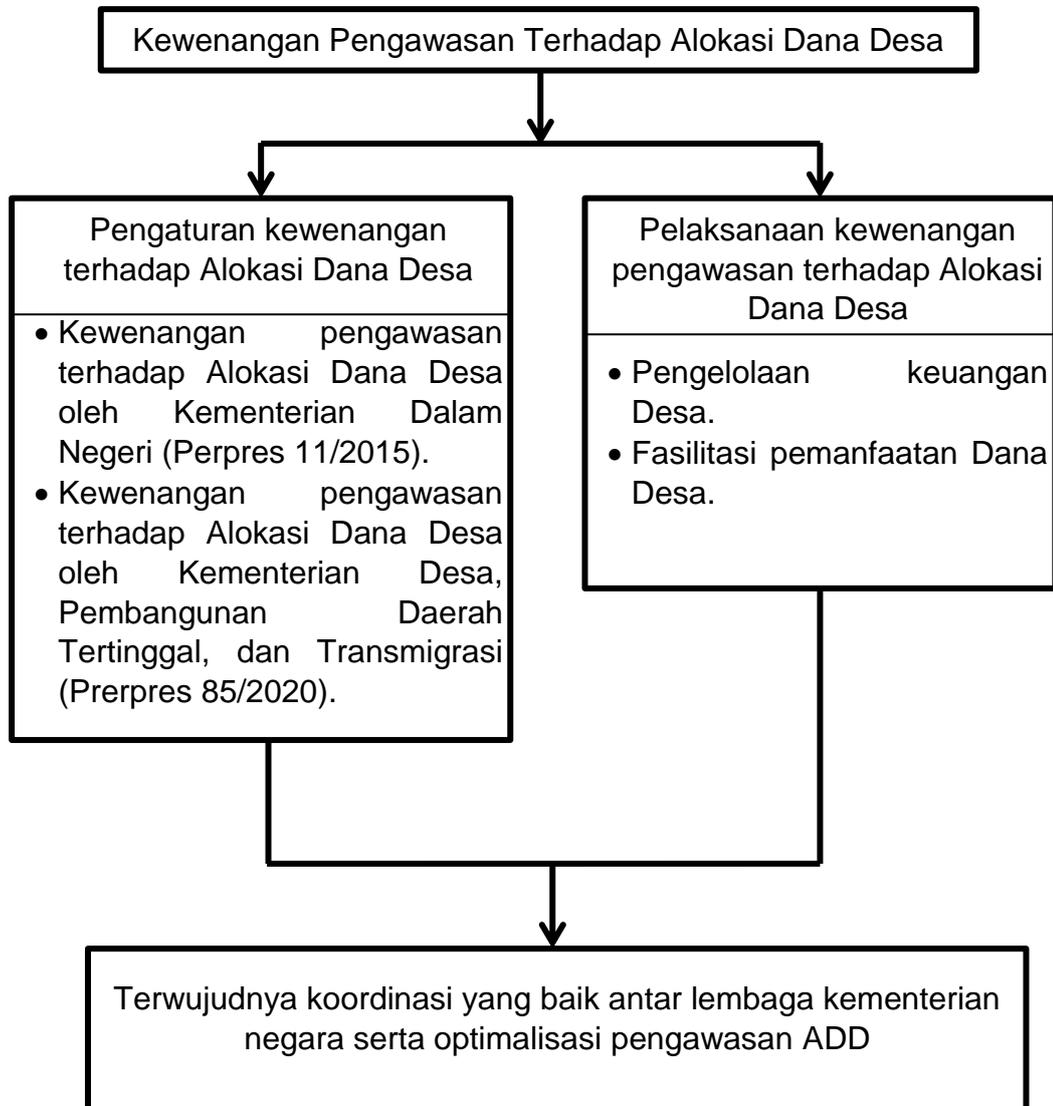
Alokasi Dana Desa, selanjutnya disingkat ADD, adalah dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.

Berkaitan dengan kewenangan pengawasan terhadap ADD. Adapun kewenangan pengawasannya berada pada dua kementerian, yaitu Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi. Kewenangan Kementerian Dalam Negeri berkaitan dengan Alokasi Dana Desa, yaitu menyelenggarakan fungsi pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang fasilitasi penataan Desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan Desa, **pengelolaan keuangan** dan aset Desa, produk hukum Desa, pemilihan kepala Desa, perangkat Desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan Desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan Desa. Adapun kewenangan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi berkaitan dengan Dana Desa, yaitu menyelenggarakan fungsi pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang perencanaan teknis pembangunan Desa dan Perdesaan, pembangunan sarana dan prasarana Desa dan Perdesaan, pengembangan sosial budaya dan lingkungan Desa dan Perdesaan,

advokasi dan kerja sama Desa dan Perdesaan, serta **fasilitasi pemanfaatan dana Desa**.

Dengan demikian, “Kewenangan Pengawasan Terhadap Alokasi Dana Desa” terdiri atas 2 (dua) variable, yaitu pengaturan kewenangan pengawasan Dana Desa oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Tertinggal, dan Transmigrasi, dan pelaksanaan pengawasan ADD oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Tertinggal, dan Transmigrasi. Selanjutnya masing-masing variabel mempunyai (2) dua indikator, pengaturan kewenangan pengawasan ADD oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Tertinggal, dan Transmigrasi terdiri atas: 1). Kewenangan pengawasan terhadap ADD oleh Kementerian Dalam Negeri 2). Kewenangan pengawasan terhadap ADD oleh Kementerian Desa, Pembangunan Tertinggal, dan Transmigrasi. Sedangkan untuk pelaksanaan pengawasan ADD oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi terdiri atas: 1). Pengelolaan Keuangan Desa 2). fasilitasi pemanfaatan Dana Desa.

E. Bagan Kerangka Pikir



F. Definisi Operasional

1. Kewenangan Pengawasan Terhadap ADD dilakukan dengan menganalisis pengaturan kewenangan pengawasan terhadap ADD oleh Kementerian Dalam Negeri, kewenangan pengawasan Dana Desa oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, serta pelaksanaan kewenangan pengawasan terhadap ADD oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.
2. Kewenangan pengawasan terhadap ADD adalah kewenangan pengawasan terhadap ADD oleh Kementerian Dalam Negeri dan kewenangan pengawasan terhadap ADD oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.
3. Kewenangan pengawasan terhadap ADD oleh Kementerian Dalam Negeri adalah kewenangan yang dimiliki oleh Kementerian Dalam Negeri yang berkaitan dengan pengawasan terhadap ADD.
4. Kewenangan pengawasan terhadap ADD oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi adalah kewenangan yang dimiliki oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi yang berkaitan dengan pengawasan terhadap ADD.
5. Pelaksanaan pengawasan terhadap ADD adalah pengelolaan keuangan Desa dan pelaporan fasilitasi pemanfaatan dana Desa.

6. Pengelolaan Keuangan Desa adalah pilihan program dan/atau kegiatan yang didahulukan dan diutamakan daripada pilihan kegiatan lainnya untuk dibiayai dengan keuangan Desa.
7. Fasilitasi pemanfaatan dana Desa adalah pilihan program dan/atau kegiatan yang didahulukan dan diutamakan daripada pilihan kegiatan lainnya untuk dibiayai dengan Dana Desa.