

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Landasan Teoritis

#### 2.1.1 Teori Pengelolaan

Pengelolaan merupakan terjemahan dari kata “*management*”, terbawa oleh derasnya arus penambahan kata pungut ke dalam bahasa Indonesia, istilah inggris tersebut lalu di Indonesia menjadi manajemen. Manajemen berasal dari kata *to manage* yang artinya mengatur, pengaturan dilakukan melalui proses dan diatur berdasarkan urutan dari fungsi-fungsi manajemen. Jadi manajemen itu merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan yang di inginkan melalui aspek-aspeknya antara lain *planning, organising, actuating, dan controlling*.

Dalam kamus Bahasa Indonesia lengkap disebutkan bahwa pengelolaan adalah proses atau cara perbuatan mengelola atau proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain, proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi atau proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan mencapai tujuan. Menurut Suharsimi arikunta pengelolaan adalah substansi dari mengelola, sedangkan mengelola berarti suatu tindakan yang dimulai dari penyusunan data, merencanakan, mengorganisasikan , melaksanakan, sampai dengan pengawasan dan penilaian. Marry Parker Follet (dalam Manulang, 1997)

mendefinisikan pengelolaan sebagai seni dalam menyelesaikan sesuatu terkait dengan pencapaian tujuan. Dalam penyelesaian akan sesuatu tersebut, terdapat tiga faktor yang terlibat:

- 1) Adanya penggunaan sumber daya organisasi.
- 2) proses yang bertahap mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengimplementasian, hingga pengendalian dan pengawasan.
- 3) Adanya seni dalam penyelesaian pekerjaan.

Drs. M. Manulang dalam bukunya *Dasar-Dasar Manajemen* istilah pengelolaan (manajemen) mengandung tiga pengertian, yaitu : pertama, manajemen sebagai suatu proses, kedua, manajemen sebagai kolektivitas orang-orang yang melakukan aktifitas manajemen dan yang ketiga, manajemen sebagai suatu seni (suatu art) dan sebagai suatu ilmu. Menurut pengertian yang pertama yakni manajemen sebagai suatu proses, Dalam buku *encyclopedia of the social sciences* dikatakan bahwa manajemen adalah suatu proses dengan proses mana pelaksanaan suatu tujuan tertentu diselenggarakan dan diawasi. Sedangkan menurut pengertian yang kedua, manajemen adalah kolektivitas orang-orang yang melakukan aktivitas manajemen. Dan menurut pengertian yang ketiga, manajemen adalah suatu seni atau ilmu adalah seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan, dan pengawasan dari pada sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu. Jadi dapat disimpulkan bahwa pengelolaan (manajemen)

adalah suatu cara atau proses yang dimulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengawasan dan evaluasi untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan agar berjalan efektif dan efisien.

## 2. Fungsi-Fungsi Pengelolaan

Banyak sekali fungsi manajemen, tapi dapat ditarik kesimpulan dari pendapat para ahli ada empat fungsi yang sama yakni perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan. Adapun penjelasan dari fungsi-fungsi tersebut adalah :

### a. Perencanaan (*Planning*)

Perencanaan merupakan pemilihan dan penghubungan fakta, menguatkan asumsi asumsi tentang masa depan dalam membuat visualisasi dan perumusan kegiatan yang diusulkan dan memang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Perencanaan mencakup kegiatan pengambilan keputusan, karena termasuk pemilihan alternative-alternatif kepuasan. Diperlukan kemampuan untuk mengadakan visualitas dan melihat ke depan guna merumuskan suatu pola dari himpunan tindakan untuk masa mendatang.

#### 1. Unsur-unsur suatu rencana.

Pada umumnya suatu rencana yang baik berisikan atau memuat enam unsur yaitu what, way, where, when, who dan how. Jadi sesuatu rencana yang baik harus memeberikan jawaban kepada enam pertanyaan sebagai berikut :

- 1) Tindakan apa yang harus dikerjakan ?

- 2) Apakah sebabnya tindakan itu harus dikerjakan ?
- 3) Dimakah tindakan itu harus dilaksanakan ?
- 4) Kapankah tindakan itu dilaksanakan ?
- 5) Siapakah yang akan mengerjakan tindakan itu ?
- 6) Bagaimanakah caranya melaksanakan tindakan itu ?

## 2. Sifat suatu rencana yang baik.

Sesuatu rencana yang baik, haruslah mengandung sifat-sifat sebagai berikut :

- 1) Pemakaian kata-kata yang sederhana dan terang untuk menghindari penafsiran penafsiran yang berbeda-beda sehingga mudah diketahui maksudnya oleh setiap orang.
- 2) Fleksibel, yaitu rencana tersebut harus dapat menyesuaikan diri dengan keadaan yang berubah yang tidak diduga sebelumnya, apabila terjadi perubahan maka tidak perlu dirubah seluruhnya.
- 3) Mempunyai stabilitas, yang berarti suatu rencana tidak perlu setiap kali diubah atau tidak dipakai sama sekali.
- 4) Meliputi semua tindakan yang diperlukan, yaitu rencana tersebut meliputi segala-galanya, sehingga dengan demikian terjamin kordinasi dari tindakan-tindakan seluruh unsur-unsur organisasi.

3. Proses pembuatan suatu rencana. Untuk membuat suatu rencana ada beberapa tindakan yang harus dilalui. Tingkatan-tingkatan atau langkah-langkah tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Menetapkan tugas dan tujuan



- 2) Mengobservasi dan menganalisa
- 3) Mengadakan kemungkinan-kemungkinan
- 4) Membuat sintesa
- 5) Menyusun rencana<sup>17</sup>

#### **b. Pengorganisasian (*Organizing*)**

Dr. Sp. Siagian MPA mendefinisikan bahwa pengorganisasian adalah keseluruhan proses pengelompokan orang-orang, alat-alat, tugas-tugas tanggung jawab dan wewenang sedemikian rupa sehingga tercipta suatu organisasi yang dapat digerakkan sebagai suatu kesatuan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

##### 1. Dasar-dasar pengorganisasian.

Dasar-dasar Yang fundamental dari pengorganisasian adalah :

- 1) Adanya pekerjaan yang harus dilaksanakan
- 2) Adanya orang-orang yang melaksanakan pekerjaan tersebut.
- 3) Adanya tempat di mana pelaksanaan kerja itu berlangsung.
- 4) Adanya hubungan antara mereka yang bekerja dan antara bagian yang satu dengan bagian yang lain.

##### 2. Prinsip-prinsip Organisasi

Agar suatu organisasi dapat berjalan dengan baik atau dalam rangka membentuk suatu organisasi yang baik atau dalam usaha menyusun suatu organisasi, perlu kita perhatikan atau pedoman beberapa asas-asas atau prinsip-prinsip organisasi sebagai berikut.

- 1) Perumusan tujuan dengan jelas apa yang telah menjadi tujuan yang berupa materi atau non materi dengan melakuakn satu atau lebih kegiatan.
- 2) Pembagian kerja pada akhirnya akan menghasilkan departemen departemen dan job description dari masing-masing departemen sampai unitunit terkecil dalam suatu organisas. Dengan pembagian kerja, ditetapkan sekaligus susunan organisasi, tugas dan fungsi-fungsi masing-masing unit dalam organisasi.
- 3) Delegasi kekuasaan (*delegation of Authority*) Kekuasaan atau wewnang merupakan hak seseorang untuk mengambil tindakan yang perlu agar tugas dan fungsi-fungsinya dapat dilaksanakan sebaik-baiknya.
- 4) Rentangan kekuasaan yaitu bebrapa jumlah orang setepatnya menjadi bawahan seorang pemimpin itu dapat memimpin, membimbing dan mengawasi secara berhasil guna dan berdaya guna.
- 5) Kesatuan perintah dan tanggung jawab (*Unity of Command and responsibility*)
- 6) Koordinasi untuk mengarahkan kegitan seluruh unit-unit organisasi agar tertuju untuk memberikan sumbangan semaksimal mungkin bagi pencapai tujuan organisasi sebagai keseluruhan.

### 3. Bentuk-bentuk organisasi

- 1) Bentuk organisasi garis.

Organisasi ini merupakan organisasi tertua dan paling sederhana, dan merupakan organisasi kecil, jumlah karyawan sedikit dan saling kenal, serta spesialisasi kerja belum tinggi.

2) Bentuk organisasi fungsional.

Organisasi ini diketuai oleh pemimpin yang tidak mempunyai bawahan yang jelas sebab setiap atasan berwenang memberi komando kepada setiap bawahan sepanjang ada hubungan dengan fungsi atasan tersebut.

3) Bentuk organisasi garis dan staf.

Bentuk dari organisasi ini dianut oleh organisasi yang besar, daerahnya luas, dan mempunyai bidang-bidang tugas yang beraneka ragam

4) Bentuk organisasi staf dan fungsional.

Bentuk organisasi ini merupakan kombinasi dari bentuk organisasi fungsional dan bentuk organisasi staf.

**c. Pengerakan (*Actuating*)**

Pengerakan atau juga bias didefinisikan sebagai segala tindakan untuk menggerakkan orang-orang dalam suatu organisasi, agar dengan kemauan dengan penuh berusaha mencapai tujuan organisasi dengan berlandaskan pada perencanaan dan pengorganisasian. Pengerakan mencakup penetapan dan pemuasan kebutuhan manusiawi dari pegawai-pegawainya, memberi penghargaan, memimpin, mengembangkan dan memberi kompensasi kepada mereka. *actuating* atau juga disebut

gerakan aksi “ mencakup kegiatan yang dilakukan seorang manajer untuk mengawali dan melanjutkan kegiatan yang ditetapkan oleh unsur-unsur perencanaan dan pengorganisasian agar tujuan-tujuan dapat tercapai. Dalam proses actuating ada beberapa hal yang perlu diperhatikan

#### 1. Tujuan pemberian perintah

Pemberian perintah dari atasan kepada bawahannya adalah untuk mengkoordinasi kegiatan bawahan agar terkordinasi kepada suatu arah selanjutnya dengan memeberikan perintah itu, pemimpin bermaksud menjamin hubungan antara pemimpin sendiri dengan para bawahannya dan juga memberikan pendidikan kepada bawahannya itu sendiri.

#### 2. Unsur perintah

- 1) Intruksi resmi
- 2) Dari atasan ke bawahan
- 3) Mengerjakan atau
- 4) Merealisasikan tujuan organisasi

#### 3. Jenis-jenis perintah

Jenis perintah dibagi dua yaitu :

##### a. Perintah lisan diberikan apabila :

- 1) Tugas yang diperintahkan itu merupakan tugas yang sederhana
- 2) Dalam keadaan darurat
- 3) Bawahann yang diperintah sudah pernah mengerjakan perintah
- 4) Perintah itu dapat selesai dalam waktu singkat



5) Apabila dalam mengerjakan tugas ada kekeliruan tidak akan membawa akibat yang besar. Sedangkan kelemahan dari perintah ini adalah tidak begitu dipersiapkan atau direncanakan, dan juga perintah ini terlalu fleksibel.

b. Perintah tertulis dapat diberikan apabila :

- 1) Pada pekerjaan yang rumit, memerlukan keterangan detail, angkaangka yang pasti dan teliti
- 2) Bila pegawai yang diperintah ada ditempat lain
- 3) Bila pegawai yang diperintah sering lupa
- 4) Jika tugas yang diperintah itu berangsur dari satu bagian ke bagian yang lain
- 5) Jika dalam pelaksanaan perintah itu terjadi kesalahan maka akan menimbulkan akibat yang besar.

4. Prinsip-prinsip perintah

- 1) Perintah harus jelas
- 2) Perintah diberi satu-persatu
- 3) Perintah harus positif
- 4) Perintah harus diberikan kepada orang yang positif
- 5) Perintah harus erat dengan motifasi
- 6) Perintah satu aspek berkomunikasi

**d. Pengawasan (*Controlling*)**

Pengawasan merupakan pemeriksaan apakah semua yang terjadi sesuai dengan rencana yang ditetapkan, intruksi yang dikeluarkan sesuai dengan prinsip yang telah ditetapkan (Henry Fayol )

#### 1. Prinsip-prinsip pengawasan

- 1) Dapat merefleksikan sifat dan kebutuhan dari kegiatan yang harus diawasi.
- 2) Dapat dengan segera melaporkan penyimpangan-penyimpangan
- 3) Fleksibel
- 4) Dapat merefleksif pola organisasi
- 5) Ekonomis
- 6) Dapat dimengerti.
- 7) Dapat menjamin diadakanya tindakan korektif.

#### 2. Cara-cara mengawasi

- 1) Peninjau pribadi
- 2) Pengawasan melalui laporan
- 3) Pengawasan melalui laporan tertulis.
- 4) Pengawasan melalui laporan kepada hal-hal yang bersifat khusus.

#### 3. Langkah-langkah pengawasan

- 1) Penetapan standar dan metode penilain kinerja
- 2) Penilaian kinerja
- 3) Penilaian apakah kinerja memenuhi standar ataukah tidak.
- 4) Pengambilan tindakan koreksi

Soekarno Rafai, (2016) mengatakan Seiring dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal terjadi perubahan dalam prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah (Halim 2007). Menurut Peraturan Pemerintah (PP) 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 1 ayat 5 yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam rangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada output, menggunakan konsep nilai uang (value for money) dengan prinsip tata pemerintahan yang baik. Pendekatan anggaran kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (output) dari perencanaan alokasi biaya (input) yang telah ditetapkan (PP. Nomor 105 tahun 2000, pasal 8). Kinerja mencerminkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik dan harus berpihak pada kepentingan publik.

Pengelolaan keuangan daerah pada dasarnya menyangkut tiga aspek analisis yang saling terkait satu dengan lainnya, yang terdiri dari:

- 1) Analisis penerimaan, yaitu analisis mengenai kemampuan pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang potensial dan biaya-biaya dikeluarkan untuk meningkatkan pendapatan tersebut.
- 2) Analisis pengeluaran, yaitu analisis mengenai seberapa besar biaya-biaya dari suatu pelayanan publik dan faktor-faktor yang menyebabkan biaya-biaya tersebut meningkat.
- 3) Analisis anggaran, yaitu analisis mengenai hubungan antara pendapatan dan pengeluaran serta kecenderungan yang diproyeksikan untuk masa depan.

Dalam konsep yang lebih luas, menurut Mulyana (2006) sistem pengelolaan keuangan daerah terdiri dari aspek-aspek berikut :

1. Pengelolaan (optimalisasi dan atau penyeimbangan) seluruh sumber-sumber yang mampu memberikan penerimaan, pendapatan dan atau penghematan yang mungkin dilakukan.
2. Ditetapkan oleh badan eksekutif dan badan legislatif, dilaksanakan oleh badan eksekutif serta diawasi oleh badan legislatif dan seluruh komponen masyarakat daerah.
3. Diarahkan untuk kesejahteraan seluruh masyarakatnya.
4. Didasari oleh prinsip-prinsip ekonomis, efisien dan efektif.
5. Dokumentasi, transparansi, dan akuntabilitas.

APBD adalah salah satu wujud pengelolaan keuangan daerah, yang disusun dalam bentuk kuantitatif dalam satuan moneter untuk suatu



periode (satu tahun). Pendapatan daerah adalah semua penerimaan daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak daerah. Belanja daerah adalah semua pengeluaran daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Tabel 3 menunjukkan perkembangan dasar hukum pengelolaan keuangan daerah semenjak diberlakukannya desentralisasi fiskal.

Pada tahun 2001-2002 menggunakan format APBD yang berdasarkan Manual Administrasi Keuangan Daerah (MAKUDA) 1981. Awal tahun 1980-an dikeluarkan Permendagri Nomor 900/099 tentang Manual Administrasi Keuangan Daerah (MAKUDA), dan Permendagri Nomor 020-595 tentang Manual Administrasi Barang Daerah, dan Permendagri Nomor 970 Tentang Manual Administrasi Pendapatan Daerah. Secara struktural, penerimaan daerah meliputi sisa anggaran tahun lalu, Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan bantuan, dan pinjaman. Sedangkan belanja daerah dibagi menjadi belanja rutin dan belanja pembangunan (Mulyana 2006).

Belanja rutin didefinisikan sebagai belanja keperluan operasional untuk menjalankan kegiatan rutin pemerintahan, yang mencakup belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga, subsidi, dan belanja lain-lain. Belanja pembangunan didefinisikan sebagai belanja yang menghasilkan nilai tambah aset, baik fisik maupun non fisik, yang dilaksanakan dalam periode tertentu. Belanja pembangunan merupakan

pengeluaran yang berkaitan dengan proyek-proyek yang meliputi belanja modal dan belanja penunjang. Belanja modal mencakup pembebasan tanah, pengadaan mesin dan peralatan, konstruksi bangunan dan jaringan (infrastruktur), dan belanja modal fisik maupun non fisik lainnya. Belanja penunjang yang dialokasikan untuk mendukung pelaksanaan proyek terdiri dari gaji/upah, bahan, perjalanan dinas, dan belanja penunjang lainnya.

Format yang berbasis MAKUDA 1981 (format lama) diganti dengan format yang berbasis kinerja berdasarkan Kepmendagri Nomor 29/2002. Perundangan Kemendagri Nomor 29/2002 tersebut tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Struktur anggaran belanja dalam APBD berdasarkan MAKUDA 1981 berbeda dengan struktur belanja dalam APBD tahun anggaran 2002-2006 (Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002). Perbedaan disebabkan karena adanya perubahan sistem pencatatan dari Single Entry ke Double Entry (dari sistem tunggal ke sistem berpasangan) yang berbasis kinerja dan prestasi (Mulyana 2006).

Struktur keuangan daerah berdasarkan Kepmendagri Nomor 29/2002 merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan. Dalam hal ini, yang dimaksud satu

kesatuan adalah dokumen APBD yang merupakan rangkuman seluruh jenis pendapatan, jenis belanja dan sumber-sumber pembiayaannya. Pendapatan daerah dirinci menurut kelompok pendapatan dan jenis pendapatan. Kelompok pendapatan meliputi PAD, Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Menurut jenis pendapatan misalnya, pajak daerah, retribusi daerah, Dana alokasi umum dan Dana Alokasi Khusus (Mulyana 2006).

Sementara belanja dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja. Belanja menurut organisasi merupakan satu kesatuan pengguna anggaran seperti DPRD dan sekretariat DPRD, Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah, Sekretariat Daerah serta dinas daerah dan lembaga teknis daerah lainnya. Pengelompokan belanja berdasarkan fungsinya misalnya, pendidikan, kesehatan, dan fungsi-fungsi lainnya. Pengelompokan jenis belanja terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas dan belanja modal/pembangunan.

Pembiayaan dirinci menurut sumber pembiayaan. Sumber-sumber pembiayaan yang merupakan penerimaan daerah antara lain, yaitu sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, penerimaan pinjaman dan obligasi serta penerimaan dari penjualan aset daerah yang dipisahkan. Sumber pembiayaan yang merupakan pengeluaran yaitu pembayaran hutang pokok. Surplus anggaran adalah selisih lebih pendapatan daerah terhadap belanja daerah, dan defisit anggaran adalah selisih kurang Pendapatan daerah terhadap Belanja Daerah (Mulyana 2006).

Kepmendagri Nomor 29/2002 selanjutnya direvisi kembali dengan PP 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan yang ditentukan lebih lanjut oleh Permendagri Nomor 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai pengganti Kepmendagri Nomor 29/2002. Format baru belanja tahun 2006, berdasarkan Permendagri Nomor 13/2006, belanja dikelompokkan ke dalam dua bentuk yaitu belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan di dalamnya terdiri atas belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan di dalamnya terdiri atas belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja modal. (Soekarno Rafai, 2016)

Teori pengelolaan ini juga mengacu pada Permendagri Nomor 113 tahun 2014, selengkapnya terlampir.

Teori pengelolaan atau manajemen, peneliti juga mengambil sebuah teori yang dikemukakan oleh George R. Terry. Menurutnya manajemen dalam bukunya *Principles of Management* yaitu "Suatu proses yang membedakan atas perencanaan, pengorganisasian, pergerakan dan pengawasan dengan memanfaatkan baik ilmu maupun seni demi mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya". Berikut ini



adalah fungsi manajemen menurut Terry: (P O A C / Planning, Organizing, Actuating, Controlling )

**Perencanaan ( *Planning* )** yaitu sebagai dasar pemikiran dari tujuan dan penyusunan langkah-langkah yang akan dipakai untuk mencapai tujuan.

- a) Menjelaskan, memantapkan dan memastikan tujuan yang dicapai.
- b) Meramalkan keadaan untuk yang akan datang.
- c) Memperkirakan kondisi pekerjaan yang dilakukan.
- d) Memilih tugas yang sesuai untuk pencapaian tujuan.
- e) Membuat rencana secara menyeluruh dengan menekankan kreativitas.
- f) Membuat kebijaksanaan, prosedur, standar dan metode untuk pelaksanaan kerja.
- g) Mengubah rencana sesuai dengan petunjuk hasil pengawasan.
- h) Membiarkan peristiwa dan kemungkinan akan terjadi.

**Pengorganisasian ( *Organization* )** yaitu sebagai cara untuk mengumpulkan orang-orang dan menempatkan mereka menurut kemampuan dan keahliannya dalam pekerjaan yang sudah direncanakan.

- a) Membagi pekerjaan ke dalam tugas-tugas operasional.
- b) Mengelompokan tugas-tugas ke dalam posisi secara operasional.
- c) Menggabungkan jabatan operasional ke dalam unit yang berkaitan.
- d) Memilih dan menempatkan orang untuk pekerjaan yang sesuai.
- e) Menjelaskan persyaratan dan prosedur dari tiap jabatan.
- f) Menyesuaikan wewenang dan tanggung jawab bagi tiap anggota.
- g) Menyediakan berbagai fasilitas untuk pegawai.
- h) Menyelaraskan organisasi sesuai petunjuk hasil pengawasan.

**Penggerakan ( *Actuating* )** yaitu untuk menggerakan organisasi agar berjalan sesuai dengan pembagian kerja masing-masing serta

menggerakkan seluruh sumber daya yang ada dalam organisasi agar pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan bisa berjalan sesuai rencana dan bisa mencapai tujuan.

- a) Melakukan partisipasi terhadap keputusan, tindakan dan perbuatan.
- b) Mengarahkan orang lain dalam bekerja.
- c) Memotivasi Anggota.
- d) Berkomunikasi secara efektif.
- e) Meningkatkan anggota agar memahami potensinya secara penuh.
- f) Memberi imbalan penghargaan yang sesuai terhadap pekerja.
- g) Mencukupi keperluan pegawai sesuai dengan kegiatan pekerjaannya.
- h) Berusaha memperbaiki pengarahannya sesuai petunjuk pengawasan.

**Pengawasan ( *Controlling* )** yaitu untuk mengawasi apakah gerakan dari organisasi ini sudah sesuai dengan rencana atau belum. Serta mengawasi penggunaan sumber daya dalam organisasi agar bisa terpakai secara efektif dan efisien tanpa ada yang melenceng dari rencana.

Kegiatan dalam Fungsi Pengawasan dan Pengendalian antara lain :

- 1) Mengevaluasi keberhasilan dalam pencapaian tujuan dan target bisnis sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan. Hal ini harus secara rutin dilakukan supaya terlihat pada point mana target yang telah tercapai dan target yang belum tercapai sehingga dapat diambil langkah penyelesaian.
- 2) Mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan. Langkah ini harus selalu dilakukan agar setiap kesalahan yang ada dapat segera diperbaiki.
- 3) Melakukan berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan dan target bisnis.

### 2.1.2 Teori tentang Desa

Istilah desa berasal dari bahasa india *Swadesi* yang berarti tempat asal, tempat tinggal, negeri asal atau tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup dengan kesatuan norma serta memiliki batas yang jelas (Yayuk dan mangku, 2003). Istilah desa dan perdesaan sering dikaitkan dengan pengertian *rural* dan *village* yang dibandingkan dengan kota (city town) dan perkotaan (*urban*). Konsep perdesaan dan perkotaan mengacu kepada karakteristik masyarakat, sedangkan desa dan kota merujuk pada satu satuan wilayah administrasi atau teritorial, dalam hal ini perdesaan mencakup beberapa desa (Antonius T, dalam Nurman,2015) .

Kuntjaraningrat (1977) mendefinisikan desa sebagai komunitas kecil yang menetap di suatu daerah, sedang Bergel (1955) mendefinisikan desa sebagai setiap pemukiman para petani.

Landis menguraikan pengertian desa dalam tiga aspek:

1. Analisis statistik, desa didefinisikan sebagai suatu lingkungan dengan penduduk kurang dari 2.500 orang.
2. Analisis sosial psikologis, desa merupakan suatu lingkungan yang penduduknya memiliki hubungan akrab dan bersifat informal di antara sesama warganya, dan

3. Analisis ekonomi, desa didefinisikan suatu lingkungan dengan penduduknya tergantung pada pertanian. (Dr. Nurman, 2015: 226-227)

Tipologi desa dapat dilihat dari beberapa aspek dominan seperti mata pencaharian dan pola interaksi sosial yang terbangun. Berdasarkan mata pencahariannya desa dapat dibagi sebagai berikut:

1. Desa pertanian terdiri dari desa pertanian berlahan basah dan kering, desa perkebunan yang dikelola oleh masyarakat sebagai pemilik, serta desa nelayan (tambak, perikanan darat, pantai dan laut)
2. Desa peternakan, di mana mata pencaharian sebagian penduduk peternakan. Dalam kenyataannya masih jarang yang mata pencaharian penduduknya homogen, namun beternak menjadi mata pencaharian yang utama.
3. Desa industri, tipologi desa ini dibagi dua:
  - a. Desa industri yang memproduksi alat pertanian secara tradisional maupun modern dengan sistem upah sesuai dengan manajemen masing-masing.
  - b. Desa industri yang memproduksi barang kerajinan, seperti perabot rumah tangga dari kayu jati, rotan dan bahan konveksi. (Nurman, 2015;230)



Berdasarkan intruksi mendagri RI nomor 11 tahun 1972 tentang pelaksanaan klasifikasi dan tipologi desa di Indonesia digolongkan ke dalam tiga tingkatan, yakni desa swadaya, desa swakarsa dan desa swasembada.

1. Desa swadaya merupakan desa yang terbelakang dengan budaya kehidupannya yang masih tradisional dan masih terikat oleh adat istiadat. Desa ini biasanya memiliki kesejahteraan yang masih rendah, sarana prasarana minim serta masih sangat tergantung pada alam. ciri-ciri desa ini adalah:
  - a. Lebih dari 50% penduduknya bermata pencaharian di sektor primer, (berburu, menangkap ikan, bercocok tanam secara tradisional)
  - b. Produksi desa sangat rendah di bawah 50 juta rupiah per tahun.
  - c. Adat istiadat masih sangat mengikat.
  - d. Pendidikan dan ketrampilan rendah, kurang dari 30% yang lulus SD.
  - e. Prasarana masih sangat kurang
  - f. Kelembagaan formal dan informal kurang berfungsi.
  - g. Swadaya masyarakat masih sangat rendah sehingga sering sekali pembangunan desa menunggu intruksi.
2. Desa Swakarsa, desa ini merupakan desa yang mengalami perkembangan lebih maju dari pada desa swadaya. Desa ini memiliki landasan yang kuat, penduduknya mulai melakukan peralihan mata pencaharian dari sektor primer ke sektor lainnya. Ciri-ciri desa swakarsa adalah:

- a. Mata pencaharian penduduk mulai bergeser dari sektor primer ke industri, penduduknya juga mulai menerapkan teknologi pada usaha taninya, serta kerajinan dan sektor sekunder mulai berkembang.
  - b. Produksi desa masih pada tingkat sedang, 50-100 juta rupiah pertahun.
  - c. Kelembagaan formal dan informal mulai berkembang, ada 4-6 yang hidup.
  - b. Pendidikan dan ketrampilan sedang, 30-60% penduduknya yang lulus SD, bahkan ada yang lulus SMP.
  - c. Fasilitas dan sarana mulai ada, paling tidak 4-6 sarana umum telah tersedia.
  - d. Swadaya dan gotong royong masyarakat mulai tampak meskitidak sepenuhnya.
3. Desa Swasembada, yaitu desa yang telah memiliki kemandirian lebih tinggi dalam segala bidang terkait dengan aspek sosial ekonomi. Ciri-ciri desa swasembada adalah:
- a. Mata pencaharian penduduk sebagian besar pada sektor jasa dan perdagangan, atau lebih dari 55% penduduk bekerja pada sektor tersier.
  - b. Produksi desa tinggi, di atas 100 juta rupiah pertahun.
  - c. Adat istiadat tidak lagi mengikat meski sebagian penduduk masih menggunakan.

- d. Kelembagaan formal dan informal berjalan sesuai fungsinya, ada 7-9 yang hidup.
- e. Keterampilan dan pendidikan masyarakat pada tingkat 60% lulus SD, lanjutan bahkan ada yang sudah lulus perguruan tinggi.
- f. Fasilitas mulai lengkap
- g. Penduduk memiliki inisiatif sendiri melalui swadaya dan gotong royong dalam pembangunan desa  
(Nurman, 2015:231-232)

### 2.1.3 Teori Dana Desa

Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. (*Permendes PDDT RI No. 22/ 2016 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017*)

Penetapan prioritas penggunaan Dana Desa bertujuan untuk:

- a. memberikan acuan bagi penyelenggaraan kewenangan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa yang dibiayai oleh Dana Desa dalam melaksanakan program dan kegiatan;
- b. memberikan acuan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam menyusun pedoman teknis penggunaan Dana Desa; dan
- c. memberikan acuan bagi Pemerintah Daerah Pusat dalam pemantauan dan evaluasi pelaksanaan penggunaan Dana Desa.

- (1) Penetapan prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan pada prinsip-prinsip:

- a. Keadilan, dengan mengutamakan hak dan kepentingan seluruh warga Desa tanpa membeda-bedakan;
- b. Kebutuhan prioritas, dengan mendahulukan kepentingan Desa yang lebih mendesak, lebih dibutuhkan dan berhubungan langsung dengan kepentingan sebagian besar masyarakat Desa;
- c. Kewenangan Desa, dengan mengutamakan kewenangan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa;
- d. Partisipatif, dengan mengutamakan prakarsa dan kreatifitas Masyarakat;
- e. Swakelola dan berbasis sumber daya Desa mengutamakan pelaksanaan secara mandiri dengan pendayagunaan sumberdaya alam Desa, mengutamakan tenaga, pikiran dan keterampilan warga Desa dan kearifan lokal; dan
- f. Tipologi Desa, dengan mempertimbangkan keadaan dan kenyataan karakteristik geografis, sosiologis, antropologis, ekonomi, dan ekologi Desa yang khas, serta perubahan atau perkembangan dan kemajuan Desa.

#### Prioritas Penggunaan Dana Desa:

- (1) Prioritas Penggunaan Dana Desa untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan di bidang pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- (2) Prioritas penggunaan Dana Desa diutamakan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan yang bersifat lintas bidang.
- (3) Program dan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) antara lain bidang kegiatan produk unggulan Desa atau kawasan perdesaan, BUM Desa atau BUM Desa
- (2) Bersama, embung, dan sarana olahraga Desa sesuai dengan kewenangan Desa.
- (3) Pembangunan sarana olahraga Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan unit usaha yang dikelola oleh BUM Desa atau BUM Desa Bersama.
- (4) Prioritas penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dipublikasikan oleh Pemerintah Desa kepada masyarakat Desa di ruang publik yang dapat diakses masyarakat Desa.

Dana Desa digunakan untuk membiayai pembangunan Desa yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa, peningkatan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan dengan prioritas penggunaan Dana Desa diarahkan untuk pelaksanaan program dan kegiatan Pembangunan Desa, yang meliputi antara lain:

- a. pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana dasar untuk pemenuhan kebutuhan:
  1. lingkungan pemukiman;



2. transportasi;
3. energi; dan
4. informasi dan komunikasi.
- b. pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana pelayanan sosial dasar untuk pemenuhan kebutuhan:
  1. kesehatan masyarakat; dan
  2. pendidikan dan kebudayaan.
- c. pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana ekonomi untuk mewujudkan Lumbung Ekonomi Desa, meliputi:
  1. usaha ekonomi pertanian berskala produktif untuk ketahanan pangan;
  2. usaha ekonomi pertanian berskala produktif meliputi aspek produksi, distribusi dan pemasaran yang difokuskan kepada pembentukan dan pengembangan produk unggulan desa dan/atau produk unggulan kawasan perdesaan; dan
  3. usaha ekonomi non pertanian berskala produktif meliputi aspek produksi, distribusi dan pemasaran yang difokuskan kepada pembentukan dan pengembangan produk unggulan desa dan/atau produk unggulan kawasan perdesaan.
- d. pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana lingkungan untuk pemenuhan kebutuhan:
  1. kesiapsiagaan menghadapi bencana alam;
  2. penanganan bencana alam; dan
  3. pelestarian lingkungan hidup.
- e. pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana lainnya yang sesuai dengan kewenangan Desa dan ditetapkan dalam Musyawarah Desa.

Mekanisme penetapan prioritas penggunaan Dana Desa adalah bagian dari perencanaan pembangunan Desa yang tidak terpisah dari prioritas pembangunan nasional.

- (1) Penggunaan Dana Desa untuk prioritas bidang Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 11, menjadi prioritas kegiatan anggaran pendapatan dan belanja Desa yang disepakati dan diputuskan melalui Musyawarah Desa;
- (2) Hasil keputusan Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menjadi acuan bagi penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Desa;
- (3) Penetapan prioritas penggunaan Dana Desa dilaksanakan dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Desa;
- (4) Pemerintah Kabupaten menyampaikan informasi tentang pagu indikatif Dana Desa sebagai informasi penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (3);

- (5) Rencana Kerja Pemerintah Desa dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa sebagaimana dimaksud ayat (2) ditetapkan dalam Peraturan Desa.

Pelaporan Penggunaan Dana Desa:

- (1) Kepala Desa menyampaikan Laporan penetapan prioritas penggunaan Dana Desa disertai *softcopy* kepada Bupati Kampar.
- (2) Laporan penetapan prioritas penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun sesuai dengan format sebagaimana tercantum dalam Lampiran IV dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Bupati ini, yang dilengkapi dengan dokumen-dokumen sebagai berikut :
  - a. Peraturan Desa tentang Kewenangan Desa Berdasarkan Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa;
  - b. Peraturan Desa tentang RKP Desa;
  - c. Peraturan Desa tentang APB Desa.
- (3) Penyampaian Laporan penetapan prioritas penggunaan Dana Desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan paling lambat (2) minggu setelah APB Desa ditetapkan.

Realisasi Penggunaan Dana Desa:

- (1) Kepala Desa menyampaikan Laporan realisasi penggunaan Dana Desa setiap tahap kepada Bupati.
- (2) Laporan realisasi penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas :
  - a. Laporan realisasi penggunaan dana Desa tahun sebelumnya;
  - b. Laporan realisasi penggunaan Dana Desa tahap I.
- (3) Laporan Realisasi Penggunaan Dana Desa tahun sebelumnya sebagaimana dimaksud pasal (2) huruf a, disampaikan paling lambat minggu kedua bulan february tahun anggaran berjalan.
- (4) Laporan realisasi penggunaan Dana Desa tahap I sebagaimana dimaksud pasal (2) huruf b, disampaikan paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran berjalan.
- (5) Laporan realisasi penggunaan Dana Desa dan penetapan prioritas penggunaan dana Desa tahun anggaran berjalan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun sesuai dengan format sebagaimana tercantum dalam lampiran V yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Bupati ini.
- (6) Bupati dapat memfasilitasi percepatan penyampaian laporan realisasi penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

(Sumber : Perbup Kampar No. 17 / 2017)

## Pengelolaan Dana Desa

Dalam Permendagri No. 113 tahun 2014, Pengelolaan Keuangan Desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan desa. Dalam pelaksanaan anggaran desa yang sudah ditetapkan sebelumnya timbul transaksi penerimaan dan pengeluaran desa. Semua penerimaan dan pengeluaran desa dalam rangka pelaksanaan kewenangan desa dilaksanakan melalui rekening kas desa. Jika desa yang belum memiliki pelayanan perbankan di wilayahnya maka pengaturannya ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Semua penerimaan dan pengeluaran desa harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah.

Beberapa aturan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa sebagai berikut:

- a. Pemerintah desa dilarang melakukan pungutan sebagai penerimaan desa selain yang ditetapkan dalam peraturan desa;
- b. Bendahara dapat menyimpan uang Kas Desa pada jumlah tertentu dalam rangka memenuhi kebutuhan operasional pemerintah desa;
- c. Pengaturan jumlah uang dalam kas desa ditetapkan dalam Peraturan Bupati/Walikota;
- d. Pengeluaran desa yang mengakibatkan beban pada APBDesa tidak dapat dilakukan sebelum Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa ditetapkan menjadi Peraturan Desa;
- e. Pengeluaran desa tidak termasuk untuk belanja pegawai yang bersifat mengikat dan operasional perkantoran yang ditetapkan dalam peraturan kepala desa;
- f. Penggunaan biaya tak terduga terlebih dulu harus dibuat Rincian Anggaran Biaya yang telah disahkan oleh Kepala Desa;
- g. Pelaksana kegiatan yang mengajukan pendanaan untuk melaksanakan kegiatan harus disertai dengan dokumen antara lain Rencana Anggaran Biaya;
- h. Rencana Anggaran Biaya diverifikasi oleh Sekretaris Desa dan disahkan oleh Kepala Desa;
- i. Pelaksana kegiatan bertanggungjawab terhadap tindakan pengeluaran yang menyebabkan atas beban anggaran belanja kegiatan dengan mempergunakan buku pembantu kas kegiatan sebagai pertanggungjawaban.

### 1. Penatausahaan

Kepala desa dalam melaksanakan penatausahaan keuangan desa harus menetapkan bendahara desa. Penetapan bendahara desa



harus dilakukan sebelum dimulainya tahun anggaran bersangkutan dan berdasarkan keputusan kepala desa. Menurut Ardi Hamzah (2015) dikutip oleh Sujarweni (2015), Bendahara adalah perangkat desa yang ditunjuk oleh kepala desa dalam rangka pelaksanaan APBDesa. Bendahara desa wajib mempertanggungjawabkan uang melalui laporan pertanggungjawaban. Laporan pertanggungjawaban disampaikan setiap bulan kepada Kepala Desa dan paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Dalam Permendagri No. 113 tahun 2014 laporan pertanggungjawaban yang wajib dibuat oleh bendahara desa adalah sebagai berikut.

- a. Buku Kas Umum  
Buku kas umum digunakan untuk mencatat berbagai aktivitas yang menyangkut penerimaan dan pengeluaran kas, baik secara tunai maupun kredit, digunakan juga untuk mencatat mutasi perbankan atau kesalahan dalam pembukuan. Buku kas umum dapat dikatakan sebagai sumber dokumen transaksi.
- b. Buku Pembantu Pajak  
Buku pajak digunakan untuk membantu buku kas umum, dalam rangka penerimaan dan pengeluaran yang berhubungan dengan pajak.
- c. Buku Bank  
Buku bank digunakan untuk membantu buku kas umum, dalam rangka penerimaan dan pengeluaran yang berhubungan dengan uang bank.

#### Dalam **Juklak Bimkon Pengelolaan Keuangan Desa**

Pemerintah Pusat memiliki peran yang sangat strategis dalam penentuan kebijakan terhadap desa. Selain amanat untuk mengalokasikan Dana Desa dalam APBN, terdapat peran strategis lainnya berupa pembinaan dan pengawasan. Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat diatur dalam UU Desa pasal 113, meliputi:

1. Memberikan pedoman dan standar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan
2. Desa;
3. Memberikan pedoman tentang dukungan pendanaan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada desa;
4. Memberikan penghargaan, pembimbingan, dan pembinaan kepada lembaga masyarakat desa;
5. Memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;



6. Memberikan pedoman standar jabatan bagi perangkat desa;
7. Memberikan bimbingan, supervisi, dan konsultasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan;
8. Memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan Lembaga Kemasyarakatan Desa;
9. Menetapkan bantuan keuangan langsung kepada desa;
10. Melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur Pemerintahan
11. Desa dan Badan Permusyawaratan Desa;
12. Melakukan penelitian tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa di desa tertentu;
13. Mendorong percepatan pembangunan perdesaan;
14. Memfasilitasi dan melakukan penelitian dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai desa; dan
15. Menyusun dan memfasilitasi petunjuk teknis bagi BUM Desa dan lembaga kerja sama desa.

Pada tingkat pusat, instansi pemerintah yang terkait dengan pengelolaan desa diantaranya yaitu Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri); Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kementerian Desa PDTT). Selain itu juga terdapat Kementerian Keuangan dan kementerian teknis yang mempunyai kegiatan yang didanai dari dana desa. Pemerintah Pusat diamanahkan untuk menetapkan berbagai peraturan pelaksanaan UU Desa, baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri.

Pemerintah Pusat memiliki kewajiban untuk mengalokasikan Dana Desa dalam APBN. Pemerintah Pusat dalam hal ini dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan memiliki kewenangan pengalokasian, penyaluran, penggunaan, serta pemantauan dan evaluasi atas dana yang dialokasikan dalam APBN (Dana Desa). Pengaturan terkait Dana Desa lebih lanjut diatur dalam PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN. Pemerintah Pusat mengalokasikan Dana Desa secara nasional dalam APBN setiap tahun anggaran yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota. Dana desa ditransfer melalui APBD kabupaten/kota untuk selanjutnya ditransfer ke APB Desa. Penyaluran dana desa dilakukan dengan cara pemindahbukuan dari RKUN ke RKUD, selanjutnya dari RKUD ke Rekening Kas Desa, dan dilakukan secara bertahap pada tahun berjalan.

Kementerian Dalam Negeri, sesuai dengan Perpres Nomor Perpres Nomor 11 Tahun 2015, mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pemerintahan desa. Untuk melaksanakan hal ini dibentuklah Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa yang menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan kebijakan di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa;
- b. Pelaksanaan kebijakan di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa;
- c. Pelaksanaan pembinaan umum dan koordinasi di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa;
- d. Penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang penataan desa,
- e. penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, **pengelolaan keuangan dan aset desa**, kelembagaan desa, dan kerja sama desa;
- f. 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;
- g. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa;
- h. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa; dan
- i. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri Dalam Negeri.

Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, sesuai dengan Perpres Nomor Perpres Nomor 12 Tahun 2015, Dalam kaitannya dengan desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan desa

dan kawasan perdesaan serta pemberdayaan masyarakat desa. Untuk melaksanakan hal ini dibentuklah Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Direktorat Jenderal Pembangunan Kawasan Perdesaan. Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, pembangunan sarana prasarana desa, dan pemberdayaan masyarakat desa sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan di bidang pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, dan pembangunan sarana prasarana desa, serta pemberdayaan masyarakat desa;
- b. Pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, dan pembangunan sarana prasarana desa, serta pemberdayaan masyarakat desa;
- c. Penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, dan pembangunan sarana prasarana desa, serta pemberdayaan masyarakat desa;
- d. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, dan pembangunan sarana prasarana desa, serta pemberdayaan masyarakat desa;
- e. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, dan pembangunan sarana prasarana desa, serta pemberdayaan masyarakat desa;
- f. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa; dan
- g. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri Desa PDTT. Sedangkan Direktorat Jenderal Pembangunan Kawasan Perdesaan mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan kawasan perdesaan, pembangunan sarana/prasarana kawasan perdesaan, dan pembangunan ekonomi kawasan perdesaan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan fungsi:



- h. Perumusan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan kawasan perdesaan, pembangunan sarana/prasarana kawasan perdesaan, dan pembangunan ekonomi kawasan perdesaan;
- i. Pelaksanaan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan kawasan
- j. perdesaan, pembangunan sarana/prasarana kawasan perdesaan, dan pembangunan ekonomi kawasan perdesaan;
- k. Penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang perencanaan pembangunan kawasan perdesaan, pembangunan sarana/prasarana kawasan perdesaan, dan pembangunan ekonomi kawasan perdesaan;
- l. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang perencanaan pembangunan kawasan perdesaan, pembangunan sarana/prasarana kawasan perdesaan, dan pembangunan ekonomi kawasan perdesaan;
- m. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang perencanaan pembangunan kawasan perdesaan, pembangunan sarana/prasarana kawasan perdesaan, dan pembangunan ekonomi kawasan perdesaan;
- n. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Pembangunan Kawasan perdesaan; dan
- o. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri Desa PDTT.

Sumber : *Juklak Bimkon Pengelolaan Keuangan Desa*

## **2.1.4 Teori tentang Tranparansi dan Akuntabilitas**

### **2.1.4.1 Teori Transparansi**

#### **a. Pengertian transparansi**

Yang dimaksud dengan konsep transparansi dalam penelitian ini adalah terbukanya akses bagi masyarakat dalam memperoleh informasi mengenai perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban Dana Desa. Hal ini didasarkan pada pendapat beberapa ahli, yaitu sebagai berikut.

Lalolo (2003:13) transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan serta hasil yang dicapai.

Mustopa Didjaja (2003 :261) transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan- kebijakan sehingga dapat diketahui oleh masyarakat. Transparansi pada akhirnya akan menciptakan akuntabilitas antara pemerintah dengan rakyat.

Mardiasmo dalam Kristianten (2006:45) menyebutkan transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktifitas pengelolaan sumber daya



publik kepada pihak yang membutuhkan yaitu masyarakat. Mardiasmo menyebutkan tujuan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yaitu :

- a. Salah satu wujud pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat.
- b. Upaya peningkatan manajemen pengelolaan pemerintahan.
- c. Upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktek KKN.

Menurut Kristianten (2006:31), transparansi akan memberikan dampak positif dalam tata pemerintahan. Transparansi akan meningkatkan pertanggungjawaban para perumus kebijakan sehingga kontrol masyarakat terhadap para pemegang otoritas pembuat kebijakan akan berjalan efektif.

**b. Prinsip- prinsip Transparansi**

Setidaknya ada 6 prinsip transparansi yang dikemukakan oleh Humanitarian Forum Indonesia (HFI) yaitu

- a. Adanya informasi yang mudah dipahami dan diakses (dana, cara pelaksanaan, bentuk bantuan atau program)
- b. Adanya publikasi dan media mengenai proses kegiatan dan detail keuangan.
- c. Adanya laporan berkala mengenai pendayagunaan sumber daya dalam perkembangan proyek yang dapat diakses oleh umum.
- d. Laporan tahunan
- e. Website atau media publikasi organisasi
- f. Pedoman dalam penyebaran informasi

Mustopa Didjaja (2003 : 261), prinsip transparansi tidak hanya berhubungan dengan hal-hal yang menyangkut keuangan, transparansi pemerintah dalam perencanaan juga meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut :

- a. Keterbukaan dalam rapat penting dimana masyarakat ikut memberikan pendapatnya.
- b. Keterbukaan Informasi yang berhubungan dengan dokumen yang perlu diketahui oleh masyarakat.
- c. Keterbukaan prosedur (pengambilan keputusan atau prosedur penyusunan rancana)
- d. Keterbukaan register yang berisi fakta hukum (catatan sipil, buku tanah dll.)
- e. Keterbukaan menerima peran serta masyarakat.

Kristianten (2006:52) menyebutkan bahwa transparansi anggaran adalah informasi terkait perencanaan penganggaran merupakan hak setiap masyarakat. Hak masyarakat yang terkait penganggaran yaitu :

- a. Hak untuk mengetahui
- b. Hak untuk mengamati dan menghadiri pertemuan publik
- c. Hak untuk mengemukakan pendapat
- d. Hak untuk memperoleh dokumen publik
- e. Hak untuk diberi informasi

### 3. Indikator Transparansi

Kristianten (2006:73) menyebutkan bahwa transparansi dapat diukur melalui beberapa indikator :

- a. Kesiediaan dan aksesibilitas dokumen
- b. Kejelasan dan kelengkapan informasi
- c. Keterbukaan proses
- d. Kerangka regulasi yang menjamin transparansi

Transparansi merujuk pada ketersediaan informasi pada masyarakat umum dan kejelasan tentang peraturan perundang-undangan dan keputusan pemerintah, dengan indikator sebagai berikut :

- a. Akses pada informasi yang akurat dan tepat waktu
- b. Penyediaan informasi yang jelas tentang prosedur dan biaya
- c. Kemudahan akses informasi
- d. Menyusun suatu mekanisme pengaduan jika terjadi pelanggaran

Berdasarkan indikator-indikator yang telah dijelaskan diatas, indikator prinsip transparansi dalam penelitian ini adalah :

- a. Penyediaan dan akses informasi yang jelas tentang perencanaan, prosedur pelaksanaan dan pertanggungjawaban.
- b. Adanya musyawarah yang melibatkan masyarakat.
- c. Keterbukaan proses pengelolaan.
- d. Keterbukaan informasi tentang dokumen pengelolaan Dana Desa.

#### 2.1.4.2 Teori Akuntabilitas

##### 1. Pengertian Akuntabilitas

Yang dimaksud konsep akuntabilitas dalam penelitian ini yaitu pertanggungjawaban tim pelaksana pengelolaan Dana Desa kepada masyarakat, dimana kepala desa sebagai penanggungjawab utama. Konsep ini didasarkan pada pendapat beberapa ahli antara lain :

Menurut Syahrudin Rasul ( 2002 : 8 ) akuntabilitas adalah kemampuan memberi jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi atas tindakan seseorang atau sekelompok orang terhadap masyarakat luas dalam suatu organisasi.

Akuntabilitas yakni para pengambil keputusan dalam organisasi sector publik, swasta serta masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum) sebagaimana halnya pada pemilik kepentingan (Hadi, 2006:150) Dalam pasal 7 Undang- Undang No.28 tahun 1999 menjelaskan bahwa yang dimaksud asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat / rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan yang berlaku.

Menurut UNDP, akuntabilitas adalah evaluasi terhadap proses pelaksanaan kegiatan/kinerja organisasi untuk dapat dipertanggungjawabkan serta sebagai umpan balik bagi pimpinan organisasi untuk dapat lebih meningkatkan kinerja organisasi pada masa yang akan datang. Akuntabilitas dapat diperoleh melalui:

- a. Usaha untuk membuat para aparat pemerintahan mampu bertanggungjawab untuk setiap perilaku pemerintah dan responsive pada identitas dimana mereka memperoleh kewenangan.
- b. Penetapan kriteria untuk mengukur performan aparat pemerintahan serta penetapan mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi.

## 2. Dimensi Akuntabilitas

Dimensi akuntabilitas (Syahrudin Rasul, 2002:11) ada 5, yaitu

- a. Akuntabilitas hukum dan kejujuran (*accuntability for probity and legality*)

Akuntabilitas hukum terkait dengan dilakukannya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam organisasi, sedangkan akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan, korupsi dan kolusi. Akuntabilitas hukum menjamin ditegakkannya supremasi hukum, sedangkan akuntabilitas kejujuran menjamin adanya praktik organisasi yang sehat.

- b. Akuntabilitas manajerial

Akuntabilitas manajerial yang dapat juga diartikan sebagai akuntabilitas kinerja (*performance accountability*) adalah pertanggungjawaban untuk melakukan pengelolaan organisasi secara efektif dan efisien.



c. Akuntabilitas program

Akuntabilitas program juga berarti bahwa program-program organisasi hendaknya merupakan program yang bermutu dan mendukung strategi dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi. Lembaga publik harus mempertanggungjawabkan program yang telah dibuat sampai pada pelaksanaan program.

d. Akuntabilitas kebijakan

Lembaga - lembaga publik hendaknya dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan dampak dimasa depan. Dalam membuat kebijakan harus dipertimbangkan apa tujuan kebijakan tersebut, mengapa kebijakan itu dilakukan.

e. Akuntabilitas finansial

Akuntabilitas ini merupakan pertanggungjawaban lembaga lembaga publik untuk menggunakan dana publik (*public money*) secara ekonomis, efisien dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana, serta korupsi. Akuntabilitas financial ini sangat penting karena menjadi sorotan utama masyarakat. Akuntabilitas ini mengharuskan lembaga-lembaga publik untuk membuat laporan keuangan untuk menggambarkan kinerja financial organisasi kepada pihak luar.

Dari pendapat tersebut ada beberapa dimensi akuntabilitas yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu pertanggungjawaban hukum kepala desa, pertanggungjawaban kinerja, pertanggungjawaban program, pertanggungjawaban kebijakan dan pertanggungjawaban oleh tim pelaksana atas pengelolaan Dana Desa. Bintoro Tjokroamidjojo (2001 :45) menyebutkan ada empat jenis akuntabilitas yaitu :

- a. Akuntabilitas politik dari pemerintah melalui lembaga perwakilan
- b. Akuntabilitas keuangan melalui pelembagaan budget dan pengawasan BPK
- c. Akuntabilitas hukum dalam bentuk reformasi hukum dan pengembangan perangkat hukum
- d. Akuntabilitas ekonomi dalam bentuk likuiditas dan (tidak) kepailitan dalam suatu pemerintahan yang demokratis bertanggungjawab pada rakyat melalui system perwakilan.

3. Aspek-Aspek Akuntabilitas

Akuntabilitas terdiri dari beberapa aspek antartara lain :

- a. Akuntabilitas adalah sebuah hubungan



Akuntabilitas adalah komunikasi dua arah sebagaimana yang diterangkan oleh *Auditor General Of British Columbia* yaitu merupakan sebuah kontrak antara dua pihak.

- b. Akuntabilitas berorientasi hasil  
Pada stuktur organisasi sektor swasta dan publik saat ini akuntabilitas tidak melihat kepada input ataupun output melainkan kepada outcome.
- c. Akuntabilitas memerlukan pelaporan .Pelaporan adalah tulang punggung dari akuntabilitas
- d. Akuntabilitas itu tidak ada artinya tanpa konsekuensi  
Kata kunci yang digunakan dalam mendiskusikan dan mendefinisikan akuntabilitas adalah tanggung jawab. Tanggungjawab itu mengindikasikan kewajiban dan kewajiban datang bersama konsekuensi.
- e. Akuntabilitas meningkatkan kinerja  
Tujuan dari akuntabilitas adalah untuk meningkatkan kinerja, bukan untuk mencari kesalahan atau memberi hukuman.

Menurut Samuel Paul ( dalam Tjahya Supriatna, 2001 : 103 ) akuntabilitas dapat dibedakan atas : *democratic accountability, professional accountability, and legal accountability.*

- a. *Democratic Accountability*  
Akuntabilitas demokratis merupakan gabungan antara *administrative dan politic accountability*. Menggarkan pemerintah yang akuntabel atas kinerja dan semua kegiatannya kepada pemimpin politik. Pada negara-negara demokratis , menteri pada parlemen. Penyelenggaraan pelayanan publik akuntabel kepada menteri/pimpinan instansi masing-masing..
- b. *Profesional Accountability*  
Dalam akuntabilitas profesional, pada umumnya para pakar, profesional dan teknokrat melaksanakan tugas-tugasnya berdasarkan norma-norma dan standar profesinya untuk menentukan *public interest* atau kepentingan masyarakat.
- c. *Legal Accountability*  
Berdasarkan berdasarkan katagori akuntabilitas legal ( hukum ), pelaksana ketentuan hukum disesuaikan dengan kepentingan *public goods dan public service* yang merupakan tuntutan(*demand*) masyarakat (*customer* ). Dengan akuntabilitas hukum, setiap petugas pelayanan publik dapat diajukan ke pengadilan apabila mereka gagal dan bersalah dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana diharapkan masyarakat. Kesalahan dan

kegagalan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat akan terlihat pada laporan akuntabilitas legal.

4. Indikator Akuntabilitas

Menurut Dadang Solihin (2007) indikator minimum akuntabilitas yaitu :

- a. Adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan.
- b. Adanya sanksi yang ditetapkan atas kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan.
- c. Adanya *output* dan *outcome* yang terukur.

Perangkat indikator akuntabilitas yaitu sebagai berikut :

- a. Adanya *Standart Operating Procedure* dalam
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan atau
- c. Dalam penyelenggaraan kewenangan/ pelaksanaan kebijakan
- d. Mekanisme pertanggungjawaban
- e. Laporan tahunan
- f. Laporan pertanggungjawaban
- g. Sistem pemantauan kinerja penyelenggara negara
- h. Sistem pengawasan
- i. Mekanisme *reward and punishment*

Menurut Teguh Kurniawan dalam Lalolo (2003:17) akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan terdiri dari beberapa elemen antara lain :

- a. Adanya akses publik terhadap laporan yang telah dibuat
- b. Penjelasan dan pembenaran terhadap tindakan pemerintah
- c. Penjelasan harus dilakukan dalam sebuah forum terbuka
- d. Aktor harus memiliki kewajiban untuk hadir.

Indikator keberhasilan akuntabilitas yaitu:

- a. Meningkatnya kepercayaan dan kepuasan publik terhadap pengelolaan keuangan oleh pemerintah desa.
- b. Timbulnya kesadaran masyarakat tentang hak untuk menilai penyelenggaraan pemerintahan desa.
- c. Berkurangnya kasus kkn di dalam lingkup pemerintah.

Berdasarkan indikator-indikator yang telah disebutkan diatas, indikator akuntabilitas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Tercapainya tujuan dalam pengelolaan dana desa
- b. Adanya pengawasan oleh tim pelaksana
- c. Adanya laporan pertanggungjawaban
- d. Adanya keterlibatan aktor publik

### 2.1.5 Teori Pembantuan

Dalam penggunaan teori pembantuan ini penulis menggunakan pendapat Suparni Pramudji, dalam karya berjudul "Pelaksanaan Asas Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia".

#### 2.1.5.1 Pengertian Pembantuan

Tugas pembantuan artinya Penugasan untuk melaksanakan tugas tertentu dari:

1. Pemerintah kepada daerah dan/atau desa.
2. Pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa.
3. Pemerintah kabupaten/kota kepada desa.

Tugas pembantuan juga dapat diartikan penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Lebih lanjut Hinca Pandjaitan menjelaskan bahwa tugas pembantuan dapat juga diartikan sebagai tugas pemerintah daerah untuk mengurus urusan pemerintahan pusat atau pemerintah yang lebih tinggi, dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskannya.

#### 2.1.5.2 Maksud dan Tujuan

Maksud diadakan tugas pembantuan dalam pembangunan di daerah adalah agar keterbatasan jangkauan aparatur pemerintah pusat dapat ditanggulangi melalui kewenangan aparatur daerah.

Pemerintah pusat dalam hal ini berwenang dan berkewajiban memberikan perencanaan umum, petunjuk-petunjuk serta biaya. Sedangkan perencanaan lebih rinci, khusus mengenai pengawasan dari kegiatan tersebut dipercayakan kepada pejabat atau aparatur pemerintah pusat yang ada di daerah.

Maksud diadakan asas tugas pembantuan dalam pembangunan di daerah bertujuan agar keterbatasan jangkauan aparatur pemerintah pusat dapat ditanggulangi melalui kewenangan aparatur daerah. Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan. Kebijakan Daerah hanya terkait dengan pengaturan mengenai pelaksanaan Tugas Pembantuan di Daerahnya.

Anggaran untuk melaksanakan Tugas Pembantuan disediakan oleh yang menugasi. Dokumen anggaran untuk melaksanakan Tugas Pembantuan disampaikan oleh kepala daerah penerima Tugas Pembantuan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersamaan dengan penyampaian



rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah APBD dalam dokumen yang terpisah.

Laporan pelaksanaan anggaran Tugas Pembantuan disampaikan oleh kepala daerah penerima Tugas Pembantuan kepada DPRD bersamaan dengan penyampaian laporan keuangan Pemerintah Daerah dalam dokumen yang terpisah.

### 2.1.5.3 Pelaksanaan Tugas Pembantuan

Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan **di luar 6 (enam) urusan yang bersifat mutlak** yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat.

Urusan pemerintahan absolut/mutlak meliputi:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Dengan kata lain, tugas pembantuan yang dapat dilakukan adalah urusan pemerintahan di luar keenam urusan pemerintahan yang mutlak di atas. Pelaksanaan tugas pembantuan itu dapat dilakukan melalui suatu Keputusan Kepala Daerah, dapat juga dilakukan melalui Peraturan Daerah. Misalnya urusan tugas pembantuan berupa program INPRES Sekolah Dasar yang diwujudkan dalam bentuk Keputusan Kepala Daerah.

Asas tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Atas dasar dekonsentrasi mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah pusat yang berada di daerah. Dan juga ditinjau dari daya guna dan hasil guna, adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan, apabila semua urusan pemerintah pusat di daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya yang berada di daerah, karena itu akan membutuhkan tenaga kerja yang cukup besar jumlahnya. Lagi pula melihat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dilaksanakan dengan baik, tanpa ikut sertanya pemerintah daerah yang bersangkutan. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka Undang-undang No. 5 Tahun



memberikan untuk dilaksanakannya berbagai urusan pemerintah di daerah berdasarkan asas tugas pembantuan.

Daerah otonom dapat diserahi untuk menjalankan tugas-tugas pembantuan atau, tugas pembantuan atau medebewind dalam hal ini tugas pembantuan dalam pemerintahan, ialah tugas untuk ikut melaksanakan peraturan-peraturan perundangan bukan saja yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, tetapi juga yang ditetapkan oleh pemerintah daerah atau pemerintah lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri tingkat atasnya.

Menurut Mr. Tresna, sebenarnya asas medebewind itu termasuk itu termasuk dalam asas desentralisasi dan menurutnya desentralisasi itu mempunyai dua wajah yaitu :

- 1) Otonomi
- 2) Medebewind atau disebut Zelfbestuur.

Dengan pengertian otonomi adalah bebas bertindak, dan bukan diperintah dari atas, melainkan semata-mata atas kehendak dan inisiatif sendiri, guna kepentingan daerah itu sendiri.

Sedangkan pengertian medebewind atau tugas pembantuan adalah disebut sebagai wajah kedua dari desentralisasi adalah bahwa penyelenggaraan kepentingan atau urusan tersebut sebenarnya oleh pemerintah pusat tetapi daerah otonom diikutsertakan. Pemberian urusan tugas pembantuan yang dimaksudkan disertai dengan pembiayaannya hal tersebut tercantum dalam pasal 12 Undang-undang No.5 Tahun 1974.

(Suparni pramudji, *Pelaksanaan Asas Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*). Diposting 30 November 2011.

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian yang pernah dilakukan terkait dengan Dana Desa dan alokasi dana desa diantaranya dilakukan oleh:

1. Risma Hafid (2016) yang meneliti tentang Pemanfaatan Dana Desa Dalam Pembangunan Desa Mangilu Kecamatan Bungoro Kabupaten Pangkep Tahun 2016, hasilnya menunjukkan bahwa Pelaksanaan program-program pembangunan di Desa Mangilu dalam pemanfaatan dana desa telah dikatakan efektif.

2. Yunius Rainal Mamelo, Lintje Kalangi dan Linda Lambey meneliti tentang Analisis Pelaksanaan Dan Penatausahaan Dana Desa Pada Desa-Desa Dalam Wilayah Kecamatan Kotamobagu Timur, Kota Kotamobagu dan hasil penelitian menunjukkan bahwa Pelaksanaan Dana Desa di Desa Moyag dan Desa Kobo Kecil pada prinsipnya telah dilakukan berdasarkan regulasi. Namun belum semua pekerjaan dilakukan dengan tertib administrasi.
3. Sumiati (2015) yang meneliti tentang “Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) pada Desa Ngatabaru Kecamatan Sigi Biromaru Kabupaten Sigi.”, hasil penelitian yang dilakukan menyimpulkan bahwa penerapan fungsi-fungsi manajemen terhadap pengelolaan alokasi dana desa pada Desa Ngatabaru Kecamatan Sigi Biromaru Kabupaten Sigi tidak optimal.
4. Suparman (2014) telah melakukan penelitian tentang Implementasi Program Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Sukadana Kabupaten Kayong Utara dan menunjukkan hasil bahwa proses implementasi program ADD di Kecamatan Sukadana belum sepenuhnya mengarah pada pengembangan sosial ekonomi masyarakat desa.
5. Sukanto (2014) juga melakukan penelitian tentang Efektifitas Alokasi Dana Desa (ADD) dan Kemiskinan di Provinsi Sumatera Selatan dengan menunjukkan hasil bahwa penyaluran ADD belum sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
6. Hargono (2010) melakukan penelitian tentang Efektifitas Penyaluran Alokasi Dana Desa pada Empat Desa di Kabupaten Karangasem Propinsi Bali dengan hasil akhirnya bahwa besarnya Alokasi Dana Desa yang diberikan ke setiap desatidak menggunakan formula yang

ditentukan dengan pembobotan tujuh variabel penting desa, tetapi menggunakan pembagian total jumlah desa di Kabupaten untuk penentuan ADDM (ADD Merata) dan pembagian total jumlah banjar dinas untuk penentuan ADDP (ADD Proporsional).

7. Penelitian Wisakti (2008) yang meneliti tentang Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa di Wilayah Kecamatan Geyer Kabupaten Grobogan dengan hasil penelitiannya adalah bahwa implementasi kebijakan ADD di Kecamatan Geyer Kabupaten Grobogan berjalan cukup lancar. Namun apabila dikaitkan dengan pencapaian tujuan, pelaksanaan Alokasi Dana Desa belum optimal.
8. Casmidi (2004), yang meneliti tentang Ketimpangan Fiscal Horizontal dan Formula Dana Alokasi Desa (ADD), hasilnya menunjukkan telah terjadinya ketimpangan fiskal antar desa yang tinggi dan adanya perbedaan pembobotan antara model celah fiskal dengan model pembobotan dana alokasi desa tahun 2003 dan kualitasnya dan keberhasilan mendapatkan ADD tergantung pada responsivitas penyelenggara pemerintahan di kabupaten.

Dari beberapa penelitian di atas belum ada yang melaksanakan penelitian tentang Analisis Pengelolaan Dana Desa, Oleh karena itu penelitian ini meneliti tentang Pengelolaan Dana Desa. Supaya lebih sistematis, hasil penelitian sebelumnya penulis tampilkan dalam tabel berikut ini:



TABEL 2.1 : Hasil Penelitian Terdahulu

	Peneliti	Th	Judul	Hasil
1	Risma Hafid	2016	Pemanfaatan Dana Desa Dalam Pembangunan Desa Mangilu Bungoro Kabupaten Pangkep Tahun 2016	Pelaksanaan program-program pembangunan di Desa Mangilu dalam pemanfaatan dana desa telah dikatakan efektif.
2	Yunius Rainal Mamelu, Lintje Kalangi dan Linda Lambey	2014	Analisis Pelaksanaan Dan Penatausahaan Dana Desa Pada Desa-Desa dalam Wilayah Kec. Kotamobagu Timur, Kota Kotamobagu	Pelaksanaan Dana Desa di Desa Moyag dan Desa Kobo Kecil pada prinsipnya telah dilakukan berdasarkan regulasi. Namun belum semua pekerjaan dilakukan dengan tertib administrasi.
3	Sumiati	2015	"Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) pada Desa Ngatabaru Kecamatan Sigi Biromaru Kabupaten Sigi."	Penerapan fungsi-fungsi manajemen terhadap pengelolaan alokasi dana desa pada Desa Ngatabaru Kecamatan Sigi Biromaru Kabupaten Sigi tidak optimal
4	Suparman	2014	Implementasi Program ADD di Kecamatan Sukadana Kabupaten Kayong Utara	Proses implementasi program ADD di Kecamatan Sukadana belum sepenuhnya mengarah pada pengembangan ekonomi masyarakat desa
5	Sukanto	2014	Efektifitas ADD dan Kemiskinan di Provinsi Sumatera Selatan	penyaluran ADD belum sesuai dengan ketentuan yang berlaku
6	Hargono	2010	Efektifitas Penyaluran Alokasi Dana Desa pada Empat Desa di Kabupaten Karangasem Propinsi Bali	Besarnya Alokasi Dana Desa yang diberikan ke setiap desa tidak menggunakan formula yang ditentukan dengan pembobotan tujuh variabel penting desa,
7	Wisakti	2008	Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa di Wilayah Kecamatan Geyer Kabupaten Grobogan	Implementasi kebijakan (ADD) di Kec. Geyer Kab. Grobogan berjalan cukup lancar. Namun apabila dikaitkan dengan pencapaian tujuan, pelaksanaan ADD belum optimal.
8	Casmidi	2004	Ketimpangan Fiscal Horizontal dan Formula Dana Alokasi Desa (DAD)	Terjadi ketimpangan fiskal antar desa yang tinggi dan adanya perbedaan pembobotan antara model celah fiskal dana alokasi desa tahun 2003

Sumber: Modifikasi Peneliti



### 2.3. Kerangka Pemikiran

Undang-undang Republik Indonesia nomor 6 tahun 2014 pasal 72 ayat 1 huruf b menyatakan bahwa salah satu sumber pendapatan desa diperoleh dari alokasi anggaran pendapatan dan belanja negara. Hal tersebut juga diperkuat dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 tahun 2014 tentang dana desa yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Dalam pasal 3 disebutkan bahwa Pemerintah menganggarkan dana desa secara nasional dalam APBN setiap tahun.

Pengelolaan dana desa tsb diatur dalam Permendagri Nomor 113 tahun 2014 tentang Pengelolaan keuangan desa. Pada bagian ketentuan umum, yaitu pasal 1 ayat 6 dinyatakan bahwa pengelolaan keuangan desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi : perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan desa.

#### 1. Tahap Perencanaan

Mekanisme perencanaan Dana Desa dimulai dari Kepala Desa selaku penanggungjawab Dana Desa mengadakan musyawarah desa untuk membahas rencana penggunaan Dana Desa, yang dihadiri oleh unsur pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan desa dan tokoh masyarakat, hasil musyawarah tersebut dituangkan dalam Dana (RPD) yang merupakan salah satu bahan penyusunan APBDes.

## 2. Tahap Pelaksanaan

Pelaksanaan kegiatan sebagaimana ditetapkan dalam APBDes yang pembiayaannya bersumber dari Dana Desa sepenuhnya dilaksanakan oleh Tim Pelaksana Desa, selanjutnya guna mendukung keterbukaan dan penyampaian informasi secara jelas kepada masyarakat, maka pada setiap pelaksanaan kegiatan fisik Dana Desa wajib dilengkapi dengan Papan Informasi Kegiatan yang dipasang di lokasi kegiatan.

## 3. Tahap Laporan Pertanggungjawaban

Pertanggungjawaban Dana Desa terintegrasi dengan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDes sesuai dengan Peraturan bupati nomor 17 tahun 2017 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa di Kabupaten Kampar. Namun demikian Tim Pelaksana Dana Desa wajib melaporkan pelaksanaan Dana Desa yang berupa Laporan Bulanan, yang mencakup perkembangan pelaksanaan dan penyerapan dana, serta Laporan Kemajuan Fisik pada setiap tahapan pencairan Dana Desa yang merupakan gambaran kemajuan kegiatan fisik yang dilaksanakan. Secara spesifik, tata kelola penggunaan dana desa tersebut telah diatur dengan Permendagri No. 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa, Permendes PDTT RI Nomor 22 Tahun 2016 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017 dan Perbup Kampar No. 17 / 2017 Tentang Tata

Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa di Kabupaten Kampar untuk tahun anggaran 2017, Dengan uraian tsb, maka skema kerangka berpikir dalam penelitian ini dapat digambarkan sbb:

Skema 2.1 : Skema Kerangka Pemikiran

